

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА  
Кафедра теоретических и публично-правовых дисциплин

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ В ГЭК

Заведующий кафедрой

д-р юрид. наук, профессор

 О.Ю.Винниченко

08.12.2022г.

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**

магистерская диссертация

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В  
РОССИИ**

40.04.01 Юриспруденция

Магистерская программа «Магистр права»

Выполнила работу  
студентка 3 курса  
заочной  
формы обучения



Позняк Анастасия  
Игоревна

Научный руководитель  
канд. юрид. наук, доцент



Авдеев Дмитрий  
Александрович

Рецензент  
Заместитель генерального  
директора по правовым вопросам,  
начальник юридического отдела  
ООО «Версо-Монолит», юрист по  
специальности «Юриспруденция»



Братущенко Мария  
Викторовна

Тюмень  
2022

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ОГЛАВЛЕНИЕ.....	2
ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ.....	6
1.1. ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ: ПОНЯТИЕ, ПРИЗНАКИ И СИСТЕМА.....	6
1.2. КОНСТИТУЦИОННО- ПРАВОВЫЕ ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ.....	21
ГЛАВА 2. ОСНОВЫ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ.....	32
2.1. ОСОБЕННОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО СТАТУСА ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ.....	32
2.2. ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТЕЙ В СИСТЕМЕ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ.....	41
2.3. ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ.....	54
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	62
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	69

## ВВЕДЕНИЕ

Вступление в силу Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации « О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ [2, с.1 ] и те качественные изменения, которые были внесены в текст последней, обусловили повышение законодательной активности. В короткий период времени были приняты законы, отражающие изменения, внесенные в Конституцию РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020), содержащие новые термины, понятия, феномены. Особое внимание ученых и исследователей привлек вступивший в силу в декабре 2020 г. Федеральный закон «О Государственном Совете Российской Федерации», который впервые узаконил такие термины, как «публичная власть», «единая система публичной власти» и др. Не маловажной является позиция, выраженная в заключении Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 в связи с запросом Президента Российской Федерации.

Остается много не решенных и спорных вопросов, касающихся принципов деятельности органов государственной власти, как субъектов публичного управления.

Необходимость более тесного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления предполагает совершенствование правовых механизмов сотрудничества органов публичной власти и закрепление в законодательстве новых форм их взаимодействия, одной из которых является установление в федеральном законодательстве предметов совместного ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления. Единство публичной власти проявляется не только в расширении взаимодействия органов государственной и муниципальной власти, но и в привлечении органов общественной власти к выработке и реализации государственной политики, нацеленной на повышение качества

жизни [Чеботарев, 2020, с.15 ].

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что само понятие «публичная власть» не является новеллой для российской правовой науки, но и не было широко исследовано, а в связи с последними законодательными изменениями публичное управление приобретает новые качества, характеристики, которые нуждаются в пояснении и обосновании. Так как законодатель приводит пространное определение данных терминов, это делает необходимым осмысление их сути, выделение основных элементов системы публичной власти и регламентацию политико-правовых связей, а также форм взаимодействия, которые имеют место в публично-правовом регулировании отношений между субъектами (элементами) единой системы публичной власти.

Целью исследования является изучение понятия «публичная власть», выявление характерных признаков единой системы органов публичной власти в РФ, определение политико-правовых связей и форм взаимодействия, возникающих между субъектами единой системы публичной власти.

Теоретическую основу исследования составляют труды таких отечественных ученых- юристов в исследуемой отрасли: С.А. Авакьян, Д.А. Авдеева, А.В. Чеботарева Г.Н., Малый А.Ф., Сергеева Д.Б., Мальцева И.А., Вершининой С.И. и др.

Нормативную основу исследования составили: нормы международного права, Конституция Российской Федерации, Федеральные законы, постановления Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты Российской Федерации и ее субъектов, а так же постановления Конституционного суда Российской Федерации.

Методологической основой исследования является всеобщий диалектический и общенаучные методы познания - анализа и синтеза, а также частнонаучные методы - формально-логический, формально-юридический, историко-правовой, сравнительно-правовой, системный и другие.

Объектом исследования являются общественные отношения по в сфере деятельности публичной власти в Российской Федерации.

Предмет исследования – правовой и конституционный статус государственных органов, входящих в систему публичной власти.

Для достижения цели поставлены следующие задачи:

- определить понятие, признаки и систему публичной власти;
- изучить конституционно- правовые принципы организации и деятельности органов публичной власти в России;
- обозначить характерные особенности конституционного статуса Президента Российской Федерации в системе публичной власти в России;
- проанализировать деятельность органов исполнительной и законодательной властей в системе разделения властей;
- выявить проблемы совершенствования функционирования органов публичной власти в современной России и предложить пути их решения.

Работа состоит из введения, двух глав, пяти параграфов, заключения, списка нормативных и литературных источников.

Теоретическая значимость работы заключается в том, что она позволяет провести детальный анализ института публичной власти, выявить слабые и сильные стороны явления, углубить имеющиеся познания.

Практическая значимость заключается в возможности использования предложений автора, при преподавании правовых дисциплин студентам юридических специальностей. Тема исследования прошла научную апробацию и была взята за основу написания статьи в научно-практическом журнале «Устойчивое развитие науки и образования».

## ГЛАВА 1. ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

### 1.1. ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ: ПОНЯТИЕ, ПРИЗНАКИ И СИСТЕМА

Граждане России в настоящее время становятся свидетелями глобальных изменений основного Закона страны. Безусловно, в связи с изменениями государственных и политических реалий модернизация Конституции назрела давно. Важно определить практическую значимость данных изменений, их влияние на функционирование «публичной власти».

Современная ситуация в стране является временем важных преобразований: мы говорим об изменении Закона, который происходит на фоне перемен политического и экономического положения государства. Несомненно, что Конституция уже давно требовала некоторой корректировки, которые должны внести положительные изменения в самом обществе и в стране в целом. В том числе, они будут оказывать влияние на публичную власть.

Понятие публичности определяется в качестве общественный, поэтому публичная власть – это то управление, которое происходит при полном присутствии общественности, является открытым и свободным, поддающимся обсуждению [Халипов, Халипова, с. 52 ]. Если рассматривать публичную власть с точки зрения права, то это общественное управление, к которому привлекается народ, проживающий на территории государства.

Власть всегда является определяющей чертой любого государства, а что касается публичной власти, то она всегда присутствует в демократическом обществе. Если рассматривать точки зрения некоторых зарубежных исследователей, к примеру, Дж. Локка, то он позиционирует общественную власть как ту, которая не только прописывает нормативные документы, но и обладает правом определять наказания и их размеры, использовать силовые методы наведения порядка в случае необходимости, чтобы наводить порядок в стране. Изучая публичные полномочия власти, то они должны быть

распределены между разными органами власти. Обращаясь к такой теории, как марксизм и ленинизм, видим, что она позиционирует публичную власть в качестве того управления, которое предполагает принуждение. Изначально, данный тип власти формировался на осколках первобытно-общинного строя, который защищал только интересы своего клана. Поэтому выше указанный автор нашел поддержку в некоторых трудах М.И.Марченко, который, в свою очередь, утверждал, что государство является носителем политической власти и является главной защитой конституционных прав народа, гарантируем ему участие в общественной и политической жизни [Марченко, с.16].

Рассматривая публичную власть с точки зрения исследователей теоретических основ, видим, что это общественная жизнь, которую реализуют совместными отношениями, волевыми проявлениями между народом, что продуцирует их коллективную волю [Общая теория государства и права, с.26].

В основном, публичная власть необходима там, где возникает потребность в установлении отношений, правил, их регулировании. Профессор Попов Л.Л. считает, что данный тип власти необходим тогда, когда само общество испытывает потребность в формировании деятельности народа. Автор позиционирует свое утверждение в качестве социального управления [Попов, с.50 ].

Другой исследователь В.Е. Чиркин утверждает, что публичная власть является результатом попыток формирования публично-правовой структуры, в которой обязательно должны присутствовать различные объекты: непосредственно государство, элементы федерации, автономии по территориальному признаку, муниципальное образование и народные общины по принципу малочисленности народа [Чиркин, с.30 ].

Еще один из известных ученых. С.А. Авакьян, высказывает свою точку зрения на понятие о публичной власти: он видит ее образование как структуру из трех основных элементов – власть государства, власть местная, представленная органами самоуправления и власть общества, причем само общество стыкуется с государством с помощью различных общественных

институтов, а также посредством помощи государству, возможности регулировать и изменять те решения, которые принимаются на государственном уровне. Также общество имеет право регулировать деятельность и органов самоуправления. Автор указывает на существование основных видов власти: правовая разработка, социальные и народнохозяйственные процессы, право распоряжаться своим имуществом, а также всеми ресурсами, вести контролируемую работу [Авакьян, с.5].

Данную точку зрения мы наблюдаем у С.И. Вершининой, высказывающей мысль о том, что публичная власть – это та власть, которая идет от самого народа, общества и населения. Общественной она становится в тот момент, когда проявляется ее суть властвования, когда все члены общества могут передать полномочия отдельным их представителям. Общество, в момент выражения своей воли, формирует объект публичности и передает ему свои права, чтобы он смог решить разные вопросы, которые важны для данного общества. Публичная власть состоит из разных объектов, главных из которых является сам народ. В то же время, народ является тем объектом, на который и направляется воздействие общественной власти [Вершинина, с.22 ]

Ученый Д.А. Авдеев провел исследование, на предмет изучения особенностей формирования и работы органов высшей власти в государстве, которые и являются публичной властью. На основании анализа научных трудов, автор сделал вывод о том, что согласно нормативным актам, высшие органы власти формируются на законных основаниях, которые проявляются в тот момент, когда народ изъявляет свое мнение на избирательных участках, показывает свою политическую позицию и выбирает соответствующую своей точке зрения, политическую силу [Авдеев, 2017, с. 2 ]

Выше мы упоминали о том, что определение понятия публичная власть не раскрыто в Конституции нашей страны и не пояснено в законе №1-ФКЗ, в котором прописаны правила управления различными вопросами о формировании и функционировании разных органов власти [3, с.1 ].

Заключение Конституционного Суда № 1-3 дает некоторое пояснение термину публичной власти в качестве единой системы, которые базируются на таких понятиях, как государство и государственность, соотносится с еще одним понятием – объединение народа страны, который представлен большим количеством национальностей. Согласно данного судебного акта, Конституция не должна подлежать каким-либо изменениям, поэтому Глава 1 основного документа страны не включает в себя описание сути термина публичная власть, но упоминается, что существует постановление высшего Суда. Также прописано, что в государстве власть является исторически сложившемся строем, в котором народ обладает властью и осуществляет ее с помощью органов власти (ст.7).

Изучая Закон РФ № 394-ФЗ [10, с.1 ], видим, что он стал первым, содержащим в своем тексте суть понятия публичная власть, определил на официальном уровне понимание всей системы данного типа власти. Из закона можно уяснить, что она состоит из основных составляющих частей:

- 1) органы государственной власти на федеральном уровне;
- 2) представители органов власти всех субъектов РФ;
- 3) прочие государственные органы;
- 4) вся система власти на местном уровне.

Можно понять, что в данном случае перед нами полная система публичной власти, в которой каждая составляющая часть включает в себя целый ряд общественных институтов, в которые входят разные органы самоуправления и государственные органы.

На основании вышеизложенных данных, делаем вывод, что публичная власть обладает определенными свойствами, которые прописаны в Законе № 394-ФЗ:

- все виды деятельности, провозглашенные в Конституции;
- все виды деятельности, которые реализуются на основании законодательства страны;

- основой работы публичных органов является полное взаимодействие организационной, правовой бюджетной, финансовой сфер;

- публичный орган ставит перед собой задачу по защите и гарантиям прав и свобод каждого гражданина страны, обязуется создавать надлежащие условия для развития страны в сфере экономики и социальной области.

Исследователь говорит о том, что принимая все пояснения, указанные в постановлении Конституционного Суда, вышеизложенные свойства публичной власти мы может дополнить еще некоторыми моментами:

- присутствие связей между деятельностью и целями публичного органа;

- указание в обязанностях публичного органа необходимость учитывать воли народа страны, которые и реализует свои права на власть посредством органов местного самоуправления и прочих государственных органов [Позняк, с. 2].

В отечественной и иностранной литературе юридического направления, заметны многократные попытки определить качества публичной власти [Алехин, с.12]. Ученый Н.С. Малютин характеризует данный тип власти как органа, которые реализует волю народа в его интересах, вся его деятельность направляется на общество и страну в целом, на каждого члена общества вместе и по отдельности. Также упоминается непосредственность, при которой народ реализует власть, методами открытости и гласности, что позволяет говорить о существовании контроля со стороны населения страны [Малютин, с. 9].

Далее основные свойства публичной власти можно определить в разных положениях, которые раскрываются в главном законе государства – Конституции и прочих нормативных документах и актах.

Изучая законодательную ветвь власти, мы видим, что это Парламент или Федеральное Собрание, который в свою очередь, состоит из палат – Совет Федерации и Госдумы. Первый орган власти в свою очередь представлен разными сенаторами государства. Дума, согласно законодательству, формируется путем свободных выборов всем населением страны и состоит из 450 депутатов. В Совете присутствует депутаты от каждого субъекта

государства, представленные представителями от исполнительной и законодательной властей.

По своей сути, исполнительными органами являются Правительство страны, которым руководит Президент, что предусматривается Конституцией и является залогом гармоничного взаимодействия всех органов государственной власти на всех уровнях. В функции Правительства входит регулирование деятельности всех федеральных органов власти, за исключением тех, которые непосредственно подчиняются только Президенту.

Дума является тем органом государственной власти, который занимается обсуждением и принятием разных законодательных актов, представляемых Президентом и Правительством. Те законодательные акты, которые касаются вопросов финансирования и правового регулирования, налогов и сферы займов, обязательства страны по финансовым вопросам, расходам государства, также рассматриваются Думой, если для этого присутствует акт, принятый Правительством.

На рассмотрение Думы выносятся и такой вопрос, как выбор заместителей Председателя Правительства, министров, кроме тех должностей в министерстве, которые могут занимать только по решению Президента, прошедшего разные согласования с Думой. Данные положения прописаны в Конституции страны.

Органы законодательства отвечают за такие функции, как рассмотрение и введение в практическое применение разных норм и правил. Правительство, в свою очередь, обязуется обеспечивать на законодательном уровне исполнение всех принятых законов и нормативных актов. Данные действия по внедрению в жизнь установленных актов являются процессом, состоящим из массы различных аспектов, которые необходимо грамотно организовывать, направлять по разным видам деятельности. Также следует учитывать, что проводятся действия, направленные на разработку действий государства во внешней и внутренней политике, формирование мероприятий,

направленных на социальные аспекты политики в различных областях деятельности для реализации разных национальных задач и т.д.

Важным весом обладает и такой составляющий элемент системы, как парламентский контроль, с помощью которого проводится исследование всех принятых решений и действий со стороны Правительства и исполнительной власти, депутатов Думы. Данный контроль имеет право направлять разные запросы в органы местного самоуправления, которые находятся в их сфере направленности деятельности.

В тот момент, когда Дума три раза отклоняет кандидатуру на заместителя председателя или министров федерального уровня, право назначения переходит к Президенту и он также обладает правом распустить Думу и дать начало новым выборам депутатов в данный орган государственной власти. Данное положение прописано в статье 112 Конституции.

Правительство также может получить недоверие со стороны Думы – представительного органа власти. В том случае, если данное недоверие высказывается дважды, Президент обязан распустить Правительство или Думу и назначаются новые выборы (ст. 117 Конституции).

Согласно положениям Конституции, такая схема взаимодействия между всеми представителями высшей государственной власти, призвана ввести в законное поле все связи между данными органами власти, как законодательной, представленной Думой и Федеральным Советом, так и исполнительной ветвью – Правительством.

Важно понимать, что отличительной чертой демократического и правового государства является присутствие судебной власти, которая осуществляет правосудие, благодаря чему, обеспечивается главенство права. Данное положение основано на статье 118 основного Закона, которая также направляет деятельность всей судебной системы в то поле, которое должно быть в демократическом государстве. Основные положения судебной системы прописаны в законе №1-ФЗ [8, с.1].

Судебная власть основывается на определенных принципах – это полная свобода от воздействия со стороны прочих органов власти и точное соблюдение законности. Данные учреждения (суды), являются самостоятельными органами, которые не подчиняются чьей-либо воле и указаниям, внешнему влиянию. Они функционируют только согласно законам и конституционным положениям РФ.

Никакие представители любых ветвей власти не имеют права оказывать действие на судебные органы, вся судебская власть на территории страны является свободной и независимой от исполнительных и законодательных органов, что определено в выше указанном Законе, в статье 1. Любое нормативное законодательство, которое пытается отменять судебные решения, не обладает такими правами.

Как указывает профессор Ю.М. Батулин, именно воля народа является основой для законодательных проявлений, которые выбраны на свободных выборах большинством. Присутствует прямая связь исполнительных органов от законодательных и первые обладают своей четкой структурой и иерархией, когда высшие элементы цепочки, являются главными над низшими. В отличие от первых двух типов власти, только судебная является независимой и свободной, подчиненной только букве закона [Батулин, с. 4].

Но на фоне утверждений, приведенных выше, все ветви власти обладают определенными связями, в частности, мы говорим о законодательной и судебной, которые обеспечиваются главным лицом страны – Президентом, назначающим на свои должности сенаторов и прочих важных лиц, в том числе, верховных судей. Своим представлением в верхние эшелоны власти, он также может останавливать период занимаемой должности лиц, которые были им назначены, если судьи совершили неблагоприятные поступки, преступили закон и превысили свои служебные полномочия, воспользовались должностным положением в корыстных целях. После подачи Президентом прошения, его рассматривают на заседании Совета Федерации и принимают решение об его удовлетворении. Вся профессиональная деятельность судей, а

также деятельность самих судебных учреждений, получают финансирование из государственного бюджета страны.

В том случае, когда Дума обвиняет лицо в государственной измене или совершении тяжелого преступления, лицо, которое является Главой государства, т.е. Президентом и это обвинение является подтвержденным решением, вынесенным Верховным судом страны, тогда Совет также принимает решение об отстранении данного лица от исполнения своих обязанностей. При возникновении такой ситуации отстраненное лицо остается неприкосновенным, что прописано в конституционной статье 93.

Законодательной инициативной в равных степенях обладают все представители высших органов власти, в которые входит Дума, Сенат, все депутаты прочие должностные лица. После того, как нормативные документы принимаются на данном высоком уровне, они подлежат подписанию Президентом. Также он подписывает и те решения, которые были приняты Конституционным судом (ст. 107 Конституции).

Следует изучить еще одну составляющую часть публичной власти, в которую входят государственные органы власти всех субъектов РФ.

Основой государственного строя РФ является государственное единство, целостная система власти, равные права у каждого субъекта Федерации, которые свободны в своих взаимоотношениях между собой и разными органами государственной власти. Рассматривая состав государства, отмечаем его разнообразие: в него входят федеративные округа, край, автономные области. Осуществление государственной власти в каждом субъекте осуществляется на самостоятельной основе, согласно принятым в государстве конституционным уставам, предписывающим правила и нормы для исполнительной и представительной властей. Все полномочия и сферы деятельности размещены в разных органах государственной власти, которые основываются на конституционных нормах и правилах. В том случае, когда развиваются любые недопонимания между данными органами, то они все

решаются на Президентском уровне с помощью стандартных процессов, принятых в таких случаях.

В законе № 414-ФЗ прописываются общие правила формирования и ведения публичной власти на всех уровнях государства. В документе указано, что публичная власть обязуется вести свою деятельность для решения разных задач – обеспечивать население соблюдением его интересов и прав. В данном акте публичная власть направляется на выполнение ее прямых обязанностей, которые заключаются в ведении деятельности в сфере права, социального обеспечения, ведения экономической политики, направленных на удовлетворение потребностей населения, проживающего на данной территории субъекта государства. Также публичная власть должна улучшать работу органов местного самоуправления [Аюпов, с.12]. Данный закон должен полностью заменить принятый ранее закон № 131-ФЗ, в котором прописывались направления формирования органов местного самоуправления.

Приведение в соответствие всех иных нормативные-правовых актов, как федерального, так и регионального уровней, с новым 414-ФЗ установлен до 01.01.2025 года.

Новый законодательный акт начал действовать с июня 2022 года и проявил себя во всех органах публичной власти, которые формируются во всех субъектах государства, а также затрагивает и такой аспект, как деятельность высшего государственного лица страны.

Если рассматривать те новшества, которые прописаны в данном акте, то они проявляют себя в следующем. Все депутаты нового созыва могут занимать данные должности не более чем 5 лет.

Высшее должностное лицо в каждом субъекте государства может называться Губернатором или Главой, а далее следует указание на тот субъект, который находится под его руководством. Параллельно с этим, возможно также на основании определенных национальных традиций вводить и прочее название, используемое в национальных нормативных актах после того, как

будет написано название, утвержденное на общем законодательном уровне, но с условием, что в данном названии не будут упомянуты те единицы речи, которые определяют определение главного должностного лица всей страны.

Также в новом нормативном акте прописаны основные полномочия и направления деятельности всех органов государственной власти высшего ранга и лица, которое исполняет данные обязанности в субъекте государства.

Указывается в новой редакции и такой аспект, как прописывание всего состава исполнительной власти государства, в которых включены высшие должностные лица, исполнительная власть и прочие субъекты исполнительной власти данного субъекта государства.

Современная редакция закона содержит и те положения, которыми может руководствовать публичная власть при осуществлении своей деятельности в каждом субъекте, на его территории, на федеральном, административном уровне.

По смыслу конституционной статьи 78, а также закона № 4-ФКЗ, все федеральные ветви власти исполнительной сферы, для реализации своих должностных обязанностей, могут формировать свои территории органы и наделять их своими полномочиям [4, с.1 ]. Что касается совместного ведения органов государственной власти и органов на субъектном уровне, то они могут предоставлять планы своих программ в разные органы власти исполнения и законодательства. Если данные программы входят в противоречие с теми, которыми были приняты на уровне субъектов, международным обязательствам и прочим нормативным актам, возможно предлагать принимать решение об приостановлении их реализации.

Также можно определить связи между субъектами и по такому параметру, как предоставление по одному лицу, которые представляют исполнительный и законодательный орган в Совет Федерации.

Третий аспект, без которого не может реализовываться публичная власть, позиционирует целый ряд разных органов власти, среди которых можно выделить Государственный Совет, который организуется высшим

государственным лицом, а также государственный конституционный орган, призванный налаживать коммуникацию между всеми типами власти, их органами, входящими в структуру публичной власти. Государственный Совет отвечает за разные виды деятельности, в том числе, он разрабатывает основные пути развития внутренней и внешней политики страны, определяет важные направления для развития социального и экономического элемента, участвует во всех значимых задачах, с помощью которых возможно улучшить внутреннее и внешнее положение государства.

Данный государственный орган также отвечает за такие нюансы, как соблюдение всех прав и интересов, а также свобод граждан всеми представителями исполнительной и законодательной власти, которые нашли свое отражение в основных конституционных статьях.

Следует понимать, что в Конституции предусмотрены разные органы власти, которые не позиционирует ни к одному из типов власти. К примеру, мы говорим о Центральном банке РФ, который призван обеспечивать стабильность национальной валюты и защищать ее. Данные задачи банк выполняет самостоятельно, не прибегая к помощи ни одной из ветвей власти. Вся деятельность национального банка регулируется положениями, прописанными в законе № 86-ФЗ.

Для того, чтобы сделать государственный контроль более продуктивным и эффективным в сфере исследования функционирования государственного бюджета, Дума и Совет Федерации сформировали один из управляющих органов – Счетную палату, которой предписаны свои права и обязанности, утвержденные в законе № 41.

Руководить данным финансовым органом имеет право только Федеральное Собрание и даже в том случае, если происходит расформирование Думы, деятельность органа не прекращается.

Чтобы вести тщательный контроль за тем, насколько точно происходит соблюдение конституционных норм, как исполняются положения, содержащиеся в различных нормативных актах, как соблюдаются права и

свободы, защищаются интересы граждан страны, был сформирован еще один орган власти – прокуратура. Органу делегированы права, по обеспечению крепкой связки с судебной властью, но по сути, прокуратура, как и суды, являются полностью самостоятельными представителями власти, каждый из которых осуществляет свой вид деятельности, имеют индивидуальные полномочия, регулируемые специальными законами [Безруков, с.12].

Еще одна составляющая часть высшей публичной власти – это комплекс органов местного самоуправления, которые не относятся к государственной структуре власти. В конституционных положениях указывается, что местное самоуправление является признанным на государственном уровне, они ведут свою деятельность в разных муниципалитетах и помогает принимать важные решения для населения, проживающего на территории определенного муниципалитета. Все типы последнего уровня (муниципалитета), прописаны в соответствующем законе № 131-ФЗ [14, с.1 ]. Само население территориального субъекта определяет конструкцию органов самоуправления, которая уже определена основными и едиными принципами государства. Представители органов государственной власти обладают правами помогать в создании власти на местном уровне, они могут участвовать в выборах и назначениях лиц на должности в установленном на законодательном уровне порядке.

Государственная власть и самоуправление обладает определенными связями, среди которых можно выделить тот факт, что местные органы власти ведут свою деятельность согласно всем федеральным законам, нормам международного права, а также и теми нормативными документами, которые подписаны главным лицом государства, правительством страны, разными нормативными и правовыми документами. Данные положения прописаны в статье №131-ФЗ, ст.4.

Довольно весомым является и тот момент, что само государство и все его субъекты обладают правом принимать участие в пополнении бюджетов сферы образования и защиты здоровья, а также прочих областей, важных для

жизнедеятельности общества на тех территориях, где данные органы местного управления и функционируют.

Правительство разного уровня (регионального и федерального) обладает равными правами проводить финансирование любых мероприятий, которые они реализуют в совместных программах. Для обеспечения достаточными объемами финансов, возможны пополнения местных бюджетов субсидиями, которые предоставляются самим государством.

Местные бюджеты могут заниматься созданием доходов своей казны, что прописывается в соответствующем законодательном акте № 131-ФЗ, в статье 55. Чтобы грамотно и в необходимом количестве финансировать все потребности сельских общин и городских образований, следует руководствоваться основными положениями Бюджетного кодекса РФ. Возможно проводить бюджетные вливания в инициативные программы, средства на которые выделяются из государственного бюджета РФ.

Государственные органы власти сегодня могут передавать часть своих полномочий местным органам власти. К примеру, это касается сферы финансирования таких областей, как муниципальное образование в ситуации, при которой реализация обязанностей полномочий проводится путем вливания финансов, взятых их субвенций, данных местным бюджетам государственной казны. Данное положение прописано в законе № 131-ФЗ.

Подводя итог параграфу, автор делает вывод, что на сегодняшний момент в государстве наблюдаются значительные перемены в сфере публичной власти, которые касаются всех аспектов и видов её деятельности.

В тот момент, когда начал действовать новый закон, в котором были прописаны конституционные поправки, на свет появился иной, совершенно новый орган власти о котором мы сегодня говорим. Публичная власть представляет собой одну структуру, в которую включены разные органы власти федерального уровня, а также те ветви, которые функционируют на уровне субъектности, а также те, которые являются комплексом органов местно самоуправления.

Согласно мнения ученого Д.А. Авдеева, современная система противовесов и сдерживания, необходимая для стабильной деятельности разных органов государственной власти, показывает, что существуют довольно прочные связи между всеми ветвями публичной власти, осуществляющих свою деятельность в полном соответствии с конституционными нормами и правилами. Публичная власть со всеми ее структурными элементами призвана обеспечивать защиту прав, свобод и интересов граждан страны, она гарантирует оптимальные условия для развития всей страны, улучшения ее экономического и социального положения [Авдеев, 2021, с.2].

Взаимодействие между всеми составляющими элементами публичной власти регулируется главным должностным лицом страны – Президентом. Что касается Правительства, то ему также отводится одна из ведущих ролей во всей системе государственной власти и его наделяют равными правами со всеми прочими видами власти в стране, оно обладает свободами инициативы формирования законодательной базы, помогает налаживать связи между всеми элементами публичной власти. Также данный орган призван формировать политику, развивающую государство, предоставлять обществу оптимальные условия для жизнедеятельности, реализации всех прав и свобод граждан.

Автор также отмечает, что все внесенные поправки в главный нормативный документ государства, зафиксировали, что Президент и Правительство по сей день обладают полным взаимодействием и в руках главного должностного лица государства сконцентрировались большой перечень полномочий по управлению разными органами государственной власти на федеральном уровне. Поэтому сегодня в России представлена монархическая модель политического управления страной [Авдеев 2020, с.3].

## 1.2. КОНСТИТУЦИОННО- ПРАВОВЫЕ ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

В основе функционирования органов публичной власти различного уровня лежат принципы, которые определяют направления их деятельности и назначение в системе органов власти и управления. В свою очередь, принципы организации публичной власти выступают одним из элементов правового статуса органа, осуществляющего публично властные функции управленческого характера.

Как указывалось автором ранее, в Федеральном законе от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства. Из данного определения вытекает, что органы государственной власти, иные государственные органы и органы местного самоуправления, будучи структурными элементами единой системы публичной власти, функционируют не разобщенно, а в совокупности, согласованно.

Таким образом, существовавшие и до провозглашения в Конституции РФ единой системы публичной власти органы государственной власти различных уровней, органы местного самоуправления призваны системно взаимодействовать на основании Конституции и в соответствии с

установленными законодательством принципами, формами и механизмами взаимодействия.

Д.А. Керимов подчеркивал, что «главным свойством любой системы, вытекающим из... ее характеристик, является ее интегративность, которая, с одной стороны, образует качество системы, а с другой - соединяет ее компоненты во внутренне организованную структуру» [Керимов, с.12]. Под интегративностью системы публичной власти, ее единством Конституционный Суд РФ понимает «прежде всего функциональное единство, что не исключает организационного взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления при решении задач на соответствующей территории».

По словам А.Ф. Малого, «единая система публичной власти не предполагает субординационных отношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Стабильность системы обеспечивается не только необходимостью выполнения ее частями одинаковых функций, но и возложенными на ее элементы (органы) обязанностями, совокупностью правомочий, которыми они наделены [Малый, с.11].

Между тем реформируемое законодательство о местном самоуправлении в последние годы было направлено на установление субординационных отношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Как неоднократно отмечалось в юридической литературе, местная власть встраивается в государственную власть и в ближайшем будущем она может стать одним из ее уровней.

По мнению Н.Л. Пешина, «именно это направление развития взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления закрепляет новый Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ» [Пешин, с.3 ].

Следует признать, что такое прогнозирование развития взаимоотношений государственной и муниципальной власти, а значит, и

элементов системы органов публичной власти в настоящее время противоречит ст. 12 Конституции РФ, устанавливающей, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Данное противоречие, по мнению ряда ученых, со временем может быть снято путем внесения соответствующих поправок в гл. 1 Конституции при принятии новой Конституции РФ [Безуглов, Солдатов, с.12].

В настоящее же время предстоит организовывать более тесное взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления в единой системе публичной власти. Достижению этой цели может способствовать одна из функций Государственного Совета, обозначенная в Федеральном законе № 394-ФЗ - рассмотрение вопросов, касающихся согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе по вопросам передачи полномочий между названными органами, в целях достижения их согласованного решения. В Законе сказано, что органы местного самоуправления принимают участие в осуществлении имеющих государственное значение публичных функций на соответствующей территории как в порядке наделения названных органов отдельными государственными полномочиями, так и в ином порядке в соответствии с федеральным законом.

Важным правовым механизмом согласованного взаимодействия органов публичной власти может стать закрепление в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предметов совместного ведения органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления при одновременном четком разграничении их полномочий по предметам совместного ведения [Чеботарев, 2020, с.3].

Эффективное функционирование единой системы органов государственной власти и органов местного самоуправления предполагает их взаимодействие еще с одной разновидностью публичной власти - властью

общественной.

Разделяя мнение С.А. Авакьяна об общественной власти как разновидности публичной власти, представляющей собой прежде всего самоорганизацию народа [Авакьян, 2014, с.15 ], отметим, что общественной властью обладают различные институты гражданского общества: общественные объединения, включая политические партии, некоммерческие организации, а также такие общественно-государственные структуры, как общественные палаты и др. Общественная власть распространяется на членов данных формирований, которые выполняют ее предписания, как правило, без общественного принуждения, добровольно. Вместе с тем органы общественной власти, выступая от имени гражданского общества или отдельных его структурных элементов, обеспечивают консультативное участие граждан и институтов гражданского общества в осуществлении государственной власти и местного самоуправления. Происходит взаимодействие властей, выстраивается диалог общественных органов с органами государственной и муниципальной власти, в ходе которого согласовываются общественно значимые интересы, вырабатываются, а затем принимаются законы, муниципальные правовые акты, решения по важнейшим вопросам социально-экономического развития регионов, муниципальных образований. Укреплению взаимодействия всех форм публичной власти способствует п. «е.1» ст. 114 Конституции РФ, предусматривающий, что Правительство РФ «осуществляет меры по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечивает их участие в выработке и проведении государственной политики».

Как утверждает А.Ф. Малый, «сущность власти в одном - наличие у властвующего субъекта (лица, коллектива) возможности осуществлять принуждение с целью достижения определяющего результата» [Малый, с. 4]. Такой признак власти присущ правомочным органам государственной власти и местного самоуправления. Только их решения обязательны для исполнения.

Коллегиальные органы общественной власти (общественных объединений, в том числе политических партий, а также общественных палат и других общественно-государственных органов) не принимают решения, обязывающие неопределенное количество граждан выполнять те или иные действия или воздержаться от них.

Такие субъекты общественной власти, как партии, профсоюзы, общественные палаты и другие общественно-государственные объединения, осуществляющие публичную деятельность, оказывают влияние на рассмотрение и принятие органами государственной власти и местного самоуправления обязательных для исполнения решений.

Так, в соответствии с Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» (ред. от 21.12.2021) органы исполнительной власти и органы местного самоуправления обязаны вести коллективные переговоры с профсоюзами, их объединениями (ассоциациями) по социально-трудовым вопросам заключения коллективных договоров, соглашений, если профсоюзы выступают инициаторами таких переговоров, и заключать коллективные договоры, соглашения на согласованных сторонами условиях. В случае нарушения органами исполнительной власти, органами местного самоуправления условий коллективного договора, соглашения профсоюзы и их органы вправе направить им представление об устранении этих нарушений, которое рассматривается в недельный срок. Кроме того, профсоюзы имеют право на участие в управлении государственными фондами социального страхования, занятости, медицинского страхования, пенсионным и другими фондами, формируемыми за счет страховых взносов, а также имеют право на профсоюзный контроль за использованием средств этих фондов. Профсоюзы также вправе участвовать в формировании государственных программ по вопросам охраны труда и окружающей среды, в разработке нормативных правовых и других актов, регламентирующих вопросы охраны труда, профессиональных заболеваний и экологической безопасности. Профсоюзы

участвуют в осуществлении приватизации государственного и муниципального имущества. Представитель профсоюза входит в число представителей организации, направляемых в соответствующий комитет по управлению имуществом для участия в работе комиссии по приватизации организации и осуществления профсоюзного контроля.

Не менее значимыми полномочиями в публичной сфере обладают политические партии. Они в соответствии со ст. 26.3 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (в ред. от 01.04.2022) вправе вносить Президенту РФ предложения о кандидатурах на должность высшего должностного лица субъекта РФ. Согласно ст. 26.2 политические партии, не представленные в Государственной Думе Федерального Собрания РФ или в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ, вправе не менее одного раза в год участвовать в пленарном заседании указанных органов власти.

Особое место среди институтов гражданского общества, осуществляющих публичные функции, участвующих в выработке и проведении государственной политики, занимают общественные палаты.

Можно сказать, что власть общественных палат является производной от власти общественных объединений, в ее установлении участвуют высшее должностное лицо и законодательный орган власти субъекта РФ. Вместе с тем общественная палата выступает по отношению к формирующим ее сторонам относительно самостоятельным органом общественной власти. Власть общественной палаты не обусловлена императивным мандатом. Ее члены не связаны каким-либо юридическим обязательством или требованиями выдвинувших их субъектов права по осуществлению тех или иных полномочий. Власть общественной палаты, основываясь на оказанном доверии представителям общественных формирований, становится самостоятельной. В пределах законодательно установленных полномочий общественная палата вправе, например, осуществлять общественный контроль за деятельностью органов государственной власти и органов

местного самоуправления, проводить общественный мониторинг, общественные проверки, общественные (публичные) слушания, общественную экспертизу законопроектов, направлять запросы. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, которым направлены запросы, обязаны проинформировать общественную палату о результатах рассмотрения запроса в течение 30 дней со дня его регистрации.

Важнейшим направлением деятельности общественных палат является участие в контроле за реализацией национальных проектов. Так, рабочей группой Общественной палаты Тюменской области по общественному контролю реализации национальных проектов, а также общественными советами по независимой оценке качества условий оказания государственных и муниципальных услуг проведены общественные проверки государственных организаций, инициированы поправки в действующие областные программы. В частности, по итогам общественного обсуждения Стратегии социально-экономического развития Тюменской области до 2030 года, организованного Общественной палатой Тюменской области, в нее были включены разделы о состоянии и развитии институтов гражданского общества, поддержке социально-ориентированных некоммерческих организаций.

Установленные Федеральным законом полномочия общественных палат свидетельствуют о том, что они могут принимать компетентное участие в осуществлении государственной или муниципальной власти. Такое участие - общественное обсуждение проектов решений органов государственной и муниципальной власти, общественный контроль за деятельностью органов государственной и муниципальной власти и др. - С.А. Авакьян назвал консультативным участием, при котором происходит общественное воздействие на органы публичной власти, но не сама власть [Авакьян, 2020, с.14].

Анализ показывает, что у названных институтов гражданского общества, обладающих общественной властью, имеются значительные возможности для участия в осуществлении органами государственной власти

и местного самоуправления публичной власти. В связи с этим заслуживает внимания оригинальное, хотя и небесспорное утверждение М.В. Емельянова о том, что источником власти является не народ, а общество. «Власть - это функция общества, внутренне присущая ему. Никакие атомизированные индивиды изначально публичной властью не обладают. Общество как единый целостный организм рождает власть, и в этом смысле является ее источником» [Емельянов, с.8]. Действительно, общество (гражданское общество), представляющее собой сложный иерархизированный общественный организм, обладает публичной властью, отдельные элементы общества по-разному включены во власть, в разной степени обладают ею либо влияют на нее.

В этом смысле можно говорить о расширительном понимании единства публичной власти. А.Ю. Мамычев пишет: «В современном российском политологическом дискурсе превалирует стремление к наиболее точному и последовательному воплощению универсальных институционально-нормативных моделей, типизации представлений о сущности и значении публичной власти и управления, государства и права. Это приводит к тому, что при описании национального политического процесса нередко упускаются специфические закономерности, тенденции развития и трансформации российского публичного пространства, либо приводит к упрощенному пониманию проблем государственной власти» [Мамычев, с.6].

С учетом сказанного, общественную власть можно определить как взаимодействующую с государством разновидность публичной власти, сформированную на основе волеизъявления общественных объединений, некоммерческих организаций, общественно-государственных объединений и иных институтов гражданского общества в целях реализации общественных групповых интересов, достижения публично значимых результатов в жизненно важных сферах деятельности общества и государства [Чеботарев, с. 5].

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что и правовое, и

политическое содержание понятия «публичная власть» не ограничивается только властью государственной или муниципальной, а включает в себя и власть общественную, проявляющуюся прежде всего в законодательном закреплении правомочий по осуществлению общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления, воздействию на принятие общественно значимых решений. Схожесть стратегических целей государства, гражданского общества (обеспечение повышения качества жизни россиян, укрепление государственного и народного суверенитета, защита конституционных прав и свобод граждан) обуславливает потребность не разделения сфер деятельности на публичную и сугубо общественную, а их соединения, что вытекает из необходимости формирования в соответствии с поправками к Конституции РФ единой государственности, развития гражданского общества, укрепления их взаимодействия.

Помимо универсальных (общих) принципов государственного управления в конституциях также прописываются и национальные принципы организации публичной власти. Национальные принципы носят конкретизирующий характер и выполняют факультативную роль по отношению к универсальным (общим) принципам, развивают содержание последних. Национальные принципы организации публичной власти отражают специфику организации публичной власти конкретного государства. К примеру, особенностью организации публичной власти в Российской Федерации является трехуровневое построение органов, осуществляющих функционирование, соответственно, на федеральном, субъектном (региональном) и местном (муниципальном) уровнях [Авдеев, 2017, с.3].

Так, согласно части 3 статьи 132 Конституции РФ органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на

соответствующей территории. Следует обратить внимание на тот факт, что государственная власть представлена федеральными органами власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В свою очередь, в соответствии со статьей 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и образуют собственный низовой – муниципальный (местный) – уровень публичной власти. При этом органы местного самоуправления и органы государственной власти (обоих уровней) образуют единую систему публичной власти.

С учетом федеративности государственной власти в России регламентация организации и деятельности органов государственной власти субъектов федерации основывается на конституционных положениях, закрепляющих основы конституционного строя, а также принципах федерального законодательства. В свою очередь, нельзя не отметить, что принцип разделения властей, в соответствии с которым строится деятельность органов государственной власти, не распространяется на органы местного самоуправления. Среди принципов организации публичной власти можно выделить конституционные – фундаментальные (основополагающие), которые закрепляются в конституциях, и законодательные – дополнительные принципы, устанавливаемые в текущем законодательстве.

В настоящее время к числу национальных принципов организации публичной власти, закрепляемых в Конституции Российской Федерации, следует отнести верховенство Конституции и федерального законодательства, разделение властей, гарантированность местного самоуправления и его самостоятельность. Помимо этих принципов можно назвать и другие, которые содержатся в конституционном тексте, – установление собственной системы органов государственной власти субъекта Российской Федерации; сбалансированность полномочий органов власти; принцип самостоятельной регламентации порядка проведения выборов в представительные органы государственной власти; выборность органов; единство публичной власти.

## ГЛАВА 2. ОСНОВЫ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

### 2.1. ОСОБЕННОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО СТАТУСА ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

Отличительной чертой российской модели публичного управления является особая роль в нем главы государства - Президента Российской Федерации. В системе публичной власти Президент России не входит напрямую ни в законодательную, ни в исполнительную, ни в судебную власть, одновременно с этим обеспечивая их сбалансированное функционирование и гармоничное развитие [Козлова, Кутафин, с.16].

Тема исследования автора в своем большинстве затрагивает такие вопросы, как конституционно-правовое регулирование и поиск решений для устранения проблем в системе государственной власти. Из данной проблематики вытекает еще один вопрос, который следует решить – это роль Главы государства во всех органах власти. Сегодня в научных кругах ведутся споры о том, какое место должен занимать Президент во всей модели власти. Подобные дискуссии ведутся с начала девяностых годов, даже не смотря на то, что Конституция приняла основные положения, раскрывающие роль и место данного должностного лица в структуре власти. На всем протяжении тридцатилетнего периода существования РФ, споры по данной теме не прекращаются.

Базовым актом, который регулирует отношения Президента и органов местного самоуправления, конечно, является принятая в начале девяностых Конституция. Как указывает одна из ее статей (11), Глава государства представляет собой всю целостность государственной власти, а органы на местах осуществляют управление в рамках своих полномочий и не являются составляющими частями системы государственной власти.

В некоторых конституционных положениях прописываются особое значение, которое придается Главе государства, важное для правильного развития всей страны, ее внутренней и внешней политики. К примеру, данные аспекты указаны в статье 80.

Довольно много вопросов и дискуссий вызывает такое положение, при котором невозможно однозначно определить роль Главы государства, как представителя публичной власти. Массу разногласий вызывают некоторые противоречия в конституционных статьях, в частности, мы говорим о 10 и 11. Здесь присутствует утверждение о том, что власть в РФ подразделяется на исполнительную, законодательную и судебную, являющиеся самостоятельными и свободными, защищенными от любого регулирования извне. Также в статьях указывается, что Президент регулирует деятельность органов власти, но при этом, мы не видим четкого определения степени его ответственности.

Данная ситуация породила несколько мнений. К примеру, Глава государства, согласно всем процессуальным нормам, выбирается на свободных выборах путем волеизъявления народа, получает определенный объем полномочий и несет ответственность за исполнение своих обязанностей перед народом. Также его позиция находится вне всей государственной власти (законодательных, исполнительных и судебных органов), он самостоятельная единица, осуществляющая исполнение обязанностей Президента страны, статус которого, установлен в Конституции государства (статья 80). Но параллельно с этим, он является важным элементом исполнительной ветви власти, осуществляя ее руководство, контролируя работу всех уровней данной системы власти. Президенту подчиняются все структуры исполнительных органов на всех уровнях. Глава государства также представляет некоторые полномочия и прочих ветвей власти (судебной и законодательной), но он не нарушает основных принципов демократии, при которых не вмешивается и не влияет на функциональность данных видов власти. Он является всего лишь координатором, представителем и лицом власти в стране, не нарушая их

самостоятельность [Кутафин, с.22 ].

Исследователь Е.И. Козлова, сделала вывод о том, что с начала девяностых годов, когда была принята Конституция, роль Главы государства стала особой в системе власти – он должен организовывать безопасность страны от внешних и внутренних угроз всей государственности. Данное мнение несколько не соответствует традиционным представлениям о роли Главы государства, о том, какими обязанностями и полномочиями наделяются президентская и парламентская виды власти в любом демократическом обществе или при комплексном подходе организации власти, когда руководящие обязанности разделены между парламентом и президентом в республиканском управлении [Козлова, с.3].

Как говорит исследователь В.Е. Чиркин, статус Главы государства, даже на основании того, что он не входит ни в один из видов государственной власти, не является основанием для того, чтобы ставить его полномочия выше, чем иные ветви власти. Все органы власти обладают правами и свободами, которые закреплены в конституционных положениях, они осуществляют свою деятельность, разделяют свои полномочия с прочими ветвями власти и взаимодействуют между собой и Главой страны [Чиркин, с.13]. Исходя из данного утверждения, Глава государства обладает определенными полномочиями в области законодательной, исполнительной ветвей власти, а также и в судебной. К примеру, он определяет необходимость выборов в Думу, что является его функциями в законодательной сфере, может наложить вето на принятие закона, обладает правами назначать и снимать с должности министров и т.д. В судебной сфере Глава государства может назначить или снять с должности судей высшей судебной инстанции, а в исполнительной власти он может быть председателем на заседаниях Думы. Перечень данных полномочий в разных органах власти довольно обширный.

В принципе, мы можем согласиться с данными мнениями, выраженными выше указанными исследователями, особенно с той точки зрения, что конституционные положения не позволяют Главе государства

обладать очень широкими полномочиями, которые могли бы свидетельствовать о том, что он может подчинять своей власти разные ветви государственных органов. Исключениями являются уровни федеральной власти, определенные силовые структуры, федеральные уровни исполнительной власти и т.д. Но параллельно с этим, следует понимать, что все нормативные акты, принимаемые на федеральном уровне главой государства и правительством, могут характеризоваться развитием норм, прописанных в Конституции, созданием новых правовых норм, с помощью которых возможно подчинять определенные структуры на федеральном и региональном уровнях. Мы говорим о том, что Глава государства обладает правом, прописанным на законодательном уровне [4, с.1] утверждает своим Указом структуру служб и агентств, которые будут подчинены только Главе государства. Он обладает правом назначать на руководящие посты в данных структурах, снимать с должностей руководство данных организаций, а также лиц, занимающих руководителей данных органов и агентств, может накладывать на них различные взыскания.

Увеличение перечня полномочий Главы РФ, может реализовываться и с помощью постановлений Конституционного суда, в которых разъясняются особые полномочия в деятельности главы государства [Комарова, с.4]. Конституционные положения дают Президенту страны широкие полномочия, он не имеет ограничений в целом ряде определенных вопросов, в которых он принимает самостоятельные решения, реализует свои права по регулированию власти в стране с помощью издания разных нормативных актов, указов.

Глава РФ обладает широкими полномочиями, закрепленными на конституционном уровне, которые регулируют всю внутреннюю и внешнюю политику государства, а также органов всех видов власти (исполнительной, законодательной и судебной). Данные полномочия также включают в себя и «скрытые», подразумеваемые полномочия Главы страны, которые проявляются при ведении им активной деятельности, приводящей к получению необходимых и правильных итогов. Данная ситуация провоцирует

развитие вопроса о том, насколько продуктивной является тенденция увеличения перечня полномочий Главы государства, на фоне усиления взаимодействия с разными ветвями власти, представленными Федеральным Собранием, Правительством и судебной системой. По мнению многих исследователей, что те полномочия, которые на данный момент присутствуют у Главы государства, являются не только определенно самостоятельной системой, которая находится несколько выше прочих ветвей традиционной власти в стране, но и представляет из себя ту модель власти, являющейся основанием всех направлений власти (вертикали и горизонтали) в государстве, принимает активное участие в органах власти, реализуя определенные полномочия в них, регулирует и проверяет функциональность всей государственной модели власти во всех ее проявлениях [Тлеубаев, с.8].

Несмотря на то, что полномочия Главы государства обозначены в Конституции, присутствует и такой вопрос: какими правовыми свойствами может обладать данная роль Президента страны, представляющего главный орган власти в государстве. Как Глава государства он является отдельным элементом всей государственной власти, который единолично осуществляет руководство и функционирование этого аппарата путем работы разных государственных служб. Также Глава страны занимает высшую руководящую должность, что закреплено на конституционном уровне. Президент наделяется полномочиями, указанными в Конституции и обладает правом осуществлять свою деятельность от лица и имени народа. Все полномочия Глава обязан реализовывать в установленном конституционными положениями нормами и порядками с помощью разработки указов и прочих нормативных и правовых документов, которые действуют на всей территории страны. Как Глава страны он обладает правами осуществлять полное взаимодействие между всеми ветвями власти.

Исходя из всего перечисленного, делаем вывод, что Глава страны обладает всеми качествами и свойствами, которые присутствуют у остальных органов государственной власти – Федерального Собрания, Правительства и

судебной системы. Изучая ситуацию с правовой стороны, мы говорим о наличии разных субъектов, ведущих правовые отношения на одном уровне, хоть и выполняющих разные функции, но входящие в единый аппарат государственной власти, который обладает одинаковыми целями и задачами. Следовательно, Глава государства во всей модели государственной власти является центром принятия решений, согласно своему конституционному статусу, обладает равным весом с прочими органами власти.

Мы можем пояснить некоторую обособленность Главы государства тем, что он обладает не только своими прямыми полномочиями, как Глава страны, но и имеет прочие конституционные полномочия в реализации власти. Но данная ситуация никак не характеризует власть Президента в качестве той, которая находится над всем аппаратом государственной власти, представленной законодательной, исполнительной и судебной ветвями. В противном случае, мы говорили бы о том, что существуют отдельные позиционирования власти Главы государства и самой государственной власти. Но наряду с этим, полный спектр данных полномочий, может стать базисом для условной характеристики компетенции Главы страны, которую можно выразить понятием президентская власть, что придает статусу Главы государства особое значение, которое выделяет его во всей системе государственной власти. Если сослаться на данное мнение, то получается, что власть Главы страны входит в структуру всей государственной власти, но обладает несколько слабыми позициями по сравнению с прочими ветвями власти, т.к. конституционные положения, действующие в данный момент, не дают полного понимания характеристик его статуса.

В современных реалиях нашей страны, власть Главы государства является обособленной в организационном и деятельном плане, она не поддается достаточному контролю иными ветвями государственной власти, по своей сути занимает главную роль во всей модели власти страны. Но подобную ситуацию в данный момент можно пояснить довольно сложной ситуаций, которая развивается внутри самой страны и в ее внешней политике

и положении. Но и данная ситуация не должна создавать предпосылок для полного главенства Президента над всей государственной властью в стране, он не должен обладать неограниченными полномочиями. Если подобная ситуация происходит, то неограниченность в полномочиях может стать причиной того, что развитие демократических принципов, будет нарушено и сами конституционные положения не будут соблюдаться. Согласно высказыванию французского ученого Монтескье, нельзя допускать ситуации, когда народ попадает под негативные последствия на фоне специфических отношений между разными органами государственной власти, при котором три ветви власти могут быть представлены одними и теми же должностными лицами, которые совмещают выполнение функций исполнительной, законодательной и судебной системы [Монтескье, с. 6].

Многие исследования современных ученых в области правового статуса Главы государства отмечают, что сегодня наблюдается довольно высокое усиление власти главы страны, расширение его полномочий и концентрация большого количества власти в его руках. Глава государства получил слишком много полномочий, а современные реалии внутри всего государственного аппарата не обладают необходимыми противовесами данной ситуации, они не обладают инструментами, с помощью которых возможно регулировать и направлять власть Президента, противопоставлять ему свои действия и предложения по организации власти. Поэтому можно говорить о том, что сегодня Глава страны представляет широкие полномочия, с помощью которых он и руководит страной [Авдеев, 2020 с.1].

Рассматривая те поправки, которые были внесены в Конституцию два года назад, видим, что они предусматривают такие коррективы, как формирование монархической модели формирования органов высшей власти, что провоцирует собой развитие такого явления, как главенствование Главы государства во всей системе власти. На данном основании, заметно, что он концентрирует в своих руках управление и распоряжение властью страны, обладает достаточно широким перечнем полномочий в разных видах власти.

К примеру, Президент, как и ранее обладает правом формировать Правительство, причем многие из министров, напрямую подчиняются только Главе государства, а не председательствующему лицу в правительстве. Поэтому остается непонятной ситуации их присутствия в Правительстве, если подчинение происходит напрямую Президенту.

Второй момент демонстрирует ситуацию, при которой Глава страны обладает правом лишать должности Председателя Правительства, что не провоцирует ситуацию, при которой весь его состав должен подавать в отставку. Третий момент – это право Главы государства назначать сенаторов в Совет Федерации, которые обладают некоторыми заслугами перед страной. Мы считаем, что данное положение вещей не должно присутствовать в демократическом обществе, оно провоцирует нарушение разделения власти. Всех сенаторов должны выбирать и предоставлять в Сенат только те граждане, которые выбирают их на свободном голосовании. Еще один факт о большом объеме полномочий Главы государства заключается в его праве назначать Председателя Правительства, предлагать кандидатуры на должности судей. Вся продемонстрированная ситуация показывает, что основные принципы правового построения вертикалей власти нарушается, органы не являются независимыми, особенно, что касается должностей верховных судей, Председателя Правительства и т.д. Еще можно отметить и такой момент, как превращение такого органа власти, как Государственный Совет в инструмент, который сегодня всячески помогает и содействует Главе государства в его деятельности. Данный орган помогает согласовывать деятельность всех ветвей власти, превращая их в одну структуру публичной власти, что является определяющим в направлении движения внутренней и внешней политики страны, в выборе тех направлений, по которым происходит развитие экономики государства.

Внимательно изучив все изложенное, можно сделать некоторые выводы. Сегодня мы видим значительное увеличение полномочий Главы государства во всех ветвях власти, как в исполнительной, так и

законодательной и судебной. Данная ситуация свидетельствует о том, что начинает развиваться монархизм, характерными чертами которого, являются авторитаризм и концентрация власти в одних руках, когда глава страны является доминантной единицей во всей власти. Налицо развитие нарушений баланса государственной власти, когда исполнительные органы становятся главными. Наличие одних рук, в которых концентрируется большое количество полномочий и прав руководить всеми делами государства, решать задачи внутренней и внешней политики, сегодня уже является одним из основных признаков управления страной, что подтверждается положениями, прописанными еще в начале девяностых годов в Конституции РФ.

## 2.2. ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТЕЙ В СИСТЕМЕ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ

В Конституции РФ, в частности ее статье 10, прописывается механизм, согласно которому формируется вся вертикаль власти в стране, при котором распределяется функциональность между всеми органами исполнительной, законодательной и судебной сферами. Каждое демократическое государство всегда развивается согласно данной модели формирования власти. Согласно господству этого принципа, ни одна из сфер власти не может быть главной в общей структуре, они делят власть в равных частях между собой и обладают своими областями деятельности, не имеют прав заменять собой иную власть или выполнять ее функции.

Подобное распределение призвано обеспечить всю модель власти от негативных проявлений, при которых присутствуют злоупотребления, развивается тоталитаризм, в котором отсутствует главенство права. Параллельно с этим, когда один из органов власти занимает главную позицию, будет происходить процесс противостояния между всеми ветвями власти за свои главенствующие позиции, что вызывает естественные процессы торможения развития общества и государства в целом. Исходя из вышесказанного, мы понимаем, что главная роль в государстве отводится именно законодательным органам, которые реализуют свои полномочия в правовом поле, создавая законодательство, с помощью которого происходит управление внутренней и внешней политики страны и ставит закон во главе механизма власти.

Что касается исполнительной власти, то она осуществляет свою деятельность, направленную на внедрение в общество всех принятых законодательных актов и нормативов, которые разрабатывает законодательная ветвь. В сфере деятельности судебных органов остается функция защиты прав и устоев всего государства, народа и каждого отдельного человека, обеспечение безопасности общества от любых нарушений. Именно судебная

система в демократическом государстве является залогом правосудия и главенства права.

Что касается характеристики государственной власти, характерной правовой стране, то она не позиционируется в качестве абсолютной. Данная ситуация вытекает из того, что в демократическом государстве главенствует право и вся вертикаль власти формируется таким образом, что обладает разными инструментами, предназначенным для реализации своих обязанностей. Мы можем обратить внимание на модель разделения власти. Из данной структуры видно, что любое соединение всех видов власти, может стать причиной такого явления, как деспотизм одного лица, что уже делает невозможным господство права и свобод граждан. Чтобы не сталкиваться с такими негативными последствиями, необходимо предотвращать формирование господства власти, при котором все ветви власти не будут обладать своими границами деятельности, полномочий.

Благодаря такому распределению ролей, в правовом государстве и формируется правовое общество, в котором все органы власти осуществляют свою деятельность в своих границах компетенции, они могут взаимно контролировать деятельность друг друга, работают в сбалансированной правовой среде, реализуют все права законодательных, исполнительных и судебных органов. Когда вся вертикаль власти обладает подобным разделением, наблюдается баланс сил, при котором они ведут самостоятельную деятельность без вмешательства в сферы компетенций друг друга.

Если разделение власти организовано правильно, оно будет продуктивным и эффективным, будет присутствовать принцип разделения, сдерживания и противовеса одной ветви к другой. Каждый из органов одной власти в состоянии сотрудничать с иными представителями власти, что дает эффективное взаимодействие и ограничение полномочий друг друга. Даная система является препятствием для формирования тоталитарного режима и узурпации власти в стране в одних руках, когда одна власть становится

главенствующей. В этом случае, весь государственный аппарат будет функционировать стабильно и в нормальном режиме.

В конституционных статьях 10, 11, 12, 13 и в законе № 4-ФКЗ [4, с.1 ] прописано, что в стране исполнительной властью являются Правительство страны и целый перечень служб федерального уровня, обладающие своей иерархией и структурой, руководство которыми проводится непосредственно Главой государства. В данную систему также включены все руководящие и должностные лица в исполнительных органах, выполняющие свои должностные обязанности, обозначенные в соответствующих нормативных актах.

Вся система власти федерального уровня, подчиняется положениям, указанным в соответствующих конституционных статьях. Но как мы знаем, их деятельность также регулируется и указами Главы государства, согласно которых формируется структура федеральных органов, включающая министерства, агентства, службы, руководство которыми непосредственно осуществляет как сам Президент, так и Правительство государства.

Но вместе с тем, ситуация с распределением власти между органами исполнительной ветви власти с реализацией их публичных и административных функций, в данный исторический момент является актуальным. Если смотреть на ситуацию с одной стороны, то указ № 314 пытается регулировать все типы публичной и административной деятельности (разработка нормативной документации по ведению контроля, управления государственной собственностью, предоставление государством разных услуг). Также данный документ определяет суть их деятельности, ее специфику.

Рассматривая вопрос под другим углом, мы видим, что органы обладают полномочиями, в которые входит целый комплекс тех функций, которые мы упоминали выше. Яркий пример такой ситуации, это система МВД, которая выполняет разные функции, среди которых присутствует право принимать нормативные и правовые акты федеральных служб, выполняющих контроль и надзор. Данные положения прописаны в указе Главы государства.

Также у них присутствуют и такие обязанности, как предоставление услуг в разных сферах – выдача паспортов, управление собственностью государства, регулирование деятельности жилищного фонда и т.д.

Сочетание различных функций разными органами присутствует и у федеральных агентств и служб. К примеру, управление по делам Главы государства выполняет контроль за санитарной и эпидемиологической ситуацией в стране и данное явление является стандартной ситуацией в сфере федеральных служб. Управление, ответственное за развитие и внедрение разных социальных программ, регулирует правовое и нормативное поле, что входит в компетенцию министерского уровня. Параллельно с этим, список всех публичных и административных видов деятельности, которые реализует исполнительная власть, представляет из себя довольно обширный ряд, чем тот перечень, который прописан в соответствующем Президентском указе, упомянутом выше (№314), регулирующем деятельность всех четырех направлений. Нет в наличии и такого момента, как фиксирование всех норм, с помощью которых происходит регулирование всех публичных и административных видов деятельности, которые были бы указаны в положениях, регулирующих функции федеральных министерств, служб и агентств.

Вместе с тем, все органы исполнительной власти на федеральном уровне, реализуют все виды администрирования в сфере распоряжений – разработка нормативных документов, предоставление административных услуг, в которые включены сертификация и лицензирование, проведение контроля над правонарушениями, противоборство природным и искусственным катастрофам, эпидемиям и т.д. Органы также занимаются разрешением различных споров, которые возникают в сфере публичного администрирования, контролируют выполнение всех административных и судебных актов и решений.

Любой из указанных выше органов власти, которые относятся к публичному администрированию, обладает и своими установленными нормами структурами и моделями.

Модель публичной власти – это структура, которая формируется на основании нормативных положений из установленных данными положениями элементов – это управления и департаменты, отделы и коллегии, все должностные лица, исполняющие свои обязанности, а также органов власти, в состав которых входят все ветви исполнительной власти на местах.

Правительство государства состоит из председательствующего лица, его заместителей, министров, что прописывается на законодательном уровне. Также модель всех органов федерального уровня исполнительной власти, была закреплена в указе Главы страны № 21. Данный тип власти состоит из министерств федерального свойства, агентств, служб и должностных лиц, которыми управляет Глава страны. Также Президент осуществляет руководство тех органов власти, которые отвечают за оборону государства, за работу в сфере чрезвычайных ситуаций, ликвидации последствий стихийных бедствий и т.д. В сфере его полномочий также находятся и права по назначению на должности, по смещению с должностей руководящего состава данного типа органов власти.

Исполнительная власть со своими федеральными органами реализует свои полномочия с помощью формирования органов на территориях, где они ведут свою деятельность. В их праве проводить назначения на руководящие органы в данных местных филиалах власти, что также обозначено в конституционных положениях.

Вся структура органа исполнительной власти состоит из стандартного набора должностей, которые начинаются с руководящих лиц, их заместителей, директоров, всего управляющего аппарата, департаментов и отделов. Сюда также вписаны и территориальные органы власти, которые включают к примеру, министерство юстиции по каждому отдельному округу и краю. Некоторые органы могут формировать и дополнительные отделы и

подразделения, к примеру, отдел, отвечающий за предоставление услуг на международном уровне и отвечающий за ведение международной политики, работающий с международными документами, договорами и т.д.

Конструкция исполнительной власти в любом субъекте РФ начинается с высшего руководящего органа, что зафиксировано на конституционном уровне, закреплено указами Главы государства и руководством области, прочего субъекта РФ.

Параллельно с этим, конструкция органов исполнительной власти в субъектах государства представляет из себя довольно широкую и разветвленную структуру, в которую входит множество органов, ведущих свою профессиональную деятельность в рамках тех полномочий, которые у них присутствуют. К примеру, могут входить департаменты из разных отраслей – это и молодежная политики, инспекции разного характера, здравоохранение, жилищный надзор, технический контроль и т.д. Изучая различные субъекты государства, видим, что в некоторых присутствует стандартная, принятая на законодательном уровне схема построения исполнительной власти, в которую также еще включаются разные департаменты: информационной политики, малого и среднего бизнеса, энергетические отделы, различные департаменты отраслевого характера, народного хозяйства и т.д. Данные факты свидетельствуют о том, что сегодня присутствует острая необходимость в регулировании на законодательном уровне таких определений, как система и структура всех ветвей публичной администрации. Это необходимо сделать для того, чтобы избежать всяческих противоречий между разными подходами к реализации данной власти во всех сферах ее проявления, а также в государственной деятельности по формированию соответствующих норм и положений.

Что касается конструкции органов местной власти в публичном администрировании, то ее структура определяется нормативами муниципального образования. К примеру, существует такая модель, при которой городская администрация состоит из главы города, заместителей

основных и по отраслям деятельности региона, разные органы управления, комитеты, отделы, которые реализуют деятельности в хозяйственной области, в социальной сфере. В модель включены также главы районных администраций, прочие территориальные отделы и коллегии.

В вышеприведенной работающей модели построения исполнительной власти на местах, мы видим аналогичную структуру тем конструкциям исполнительной власти, которая присутствует во всех административных порядках, представляет себя в разных отделах и структурных органов, которые реализуют свою специфическую деятельность.

Все прочие административные и публичные органы также обладает своими особенностями структуры, в которую включают коллегиальные органы управления, контроля, формируемые в установленном на нормативном уровне порядке на законодательном уровне.

Федеральное Собрание представляет законодательную власть на федеральном уровне, что позиционируется в конституционной статье в качестве Парламента РФ.

Парламент в данном случае представляет собой тот орган, который показывает интересы всего народа РФ, который представлен в большом национальном многообразии и он позиционируется в качестве носителя независимости страны и представляет единый источник власти в государстве. Когда на федеральном уровне происходит разделение ветвей власти, Парламент является представителем именно законодательного органа, что всегда характеризует демократический строй любого государства. Конечно, в сферу его интересов входит не только создание законов, но и присутствует ответственность за состоянием государственной казны, за функционированием исполнительной власти теми методами и механизмами воздействия, которые предусмотрены на конституционном уровне и закреплены в законодательстве. Когда в 1993 году были изменены некоторые положения Конституции, это повлекло за собой и перемены в определении статуса представительной и законодательной власти государства. В старой

редакции Конституции данные органы власти обладали правами заниматься решением разных вопросов, которые регулировались на государственном уровне, то сегодня, новая редакция предлагает список тех вопросов, которые относятся к юрисдикции Федерального Совета и данный перечень довольно небольшой. Сегодня Парламент не имеет права осуществлять распорядительную деятельность, присутствуют и те корректировки, которые касаются законодательной высшей власти.

Согласно мнению А.Я. Сливы, Федеральное Собрание представляет собой представительную власть, которое обладает полномочиями в сфере представления интересов всего многонационального народа, проживающего на территории нашей страны.

Согласно конституционным положениям, Федеральное Собрание является тем органом, который реализует федеральное законодательство.

В состав данного органа входят две палаты, представленные Думой и Советом Федерации. Не стоит верить привычному мнению о том, что последняя палата является главной в данном содружестве, в Конституции нет изложения данного распределения, обе палаты ведут свои заседания отдельно друг от друга, и только в исключительных случаях, они могут собираться вместе.

Государственная Дума является органом, который осуществляет свою деятельность в сфере принятия законов, нормативных актов и прочих процессуальных норм. Чтобы реализовывать данные задачи, депутаты, входящие в данный орган, формируют разные комиссии и комитеты, присутствуют и такие группы, как объединения по разным видам деятельности. Также в Думе присутствует определенное разделение по фракциям и группам, которые обладают своими регламентами функционирования.

Дума регулярно собирается на весеннюю и осеннюю сессии. Выбираются депутаты в Думу только посредством свободных выборов

гражданами страны, а все члены совета – это представители разных органов власти, которым делегировали данные полномочия.

Сегодня разными полномочиями наделены палаты собрания, положение о чем, прописаны на конституционном уровне:

1) Согласно статьям 102 и 103, та группа, которая наделена полномочиями вести одну из палат;

2) Группа, изучающая все вопросы, связанные с организационными моментами – выборами председателей палат, формированием регламентов, комитетов, что указано в статье 101;

3) Группа, занимающаяся принятием законов на федеральном уровне.

Любой проект закона вносится на рассмотрение депутатами Думы, что указано в Конституции, присутствует возможность решения всех несогласий, которые возникают между Советом и Думой, установлен определенный период, в течение которого, следует рассматривать и принимать законы, переданные в Совет из Думы. Поэтому делаем вывод, что Совет Федерации является органом, который занимается рассмотрением, одобрением или отказом в одобрении тех актов, которые передает Дума.

Совет Федерации обладает определенным числом мандатов, которое также установлено на конституционном уровне, что позволяет реализовывать представительские функции данного органа власти. Исходя из этого, определяем, что все депутаты, кроме тех, чьи полномочия были прекращены, могут проводить голосование за все нормативные акты и законы даже в том случае, если не будут обладать представительным характером на основании того, что некоторое количество мандатов является свободным и нет установленного в конституционном положении числа депутатов. Все принятые в данном случае нормативные документы будут являться недействительными, что прямо прописано в статье 94 Конституции.

Парламенты также являются законодательной властью на уровне федеративных субъектов. Данные региональные парламенты – это органы власти, реализующие свои обязанности и полномочия, относящиеся к

законодательной ветви власти, и представляющие интересы граждан страны, которые населяют территории субъекта государства. Парламенты осуществляют разработку и принятие законодательства субъекта. Они также могут проводить и контроль за тем, как исполняются и соблюдаются все законы, как распределяется государственный бюджет, как используют свои бюджеты регионы, куда идут средства, передаваемые из организаций, небюджетных образований и фондов, насколько правильно происходит распределение государственного имущества.

Региональные парламенты имеют свои наименования, отражающие национальные традиции той народности, которая населяет территорию данного субъекта. Здесь предоставляется полная свобода действий, кроме некоторых исключений: в названии данного органа не должны присутствовать слова, которые определяют название на государственном уровне. К примеру, это не могут быть такие наименования на уровне регионов, как Федеральное Собрание.

Создание парламентов в субъектах происходит согласно тем нормам, которые установлены собственными Конституциями данных субъектов и основываются на свободе прав, которые реализуются тайным голосованием. Период полномочий также устанавливается согласно внутреннему уставу, но не может превышать срок в пять лет

Что касается количества депутатов, то данный параметр также регулируется самим субъектом.

В сфере интересов данных парламентов присутствует целый ряд полномочий:

- 1) Создают свою Конституцию и вносят в нее поправки;
- 2) На своем уровне регулируют законодательство и проводят совместную работу с государственными органами в рамках своего объема власти;

3) Выслушивают регулярные отчеты руководства субъекта, исполнительных органов, в которых предоставляют итоги деятельности исполнительной ветви власти в данном федеральном субъекте и т.д.

Регламент деятельности парламента определяется нормативными документами, законами и принятыми нормами и правилами. Что касается правового определения статуса депутата, то он предоставляется согласно законодательной базе данного субъекта.

Парламент осуществляет свое функционирование посредством руководства, которое избирается из депутатов, заместителей. Общая структура каждого регионального парламента является идентичной той конструкции, которая присутствует в Парламенте РФ.

Количество депутатов устанавливается на уровне законодательства субъекта.

Как указывается в Конституции, методики создания исполнительной и представительной власти, прописываются в федеральном законодательстве.

Парламенты федеральных субъектов могут принимать следующие акты:

- 1) Законы на своем уровне, с помощью которых
  - принимаются местные бюджеты и заслушиваются отчеты о распределении средств на уровне руководства субъекта;
  - формируются регламенты ведения выборов во все органы местного управления;
  - формируются социальные и экономические программы развития;
  - формируются размеры налогов и рассчитываются процедуры их взимания;
  - устанавливаются бюджеты, предназначенные для территориальных образований, а также различных фондов;
  - формируются процедуры управления собственностью, паями и долями в различных накоплениях;
  - формируются процедуры проведения референдумов;

- формируется процедуры проведения выборов в высший орган власти, организуется регламент, согласно которому будут реализовываться выборы на руководящие должности в высшем эшелоне власти выбранными депутатами в парламенте;

- формируется администрация и хозяйственные сферы федеративного субъекта;

- создается структура исполнительной власти;

2) решения парламента, которые

- регулируют его деятельность и устанавливают порядок функционирования;

- проводят выборы на должности или освобождают от исполнения обязанностей, принимают их соглашение занимать должность или принимают самоотвод от предложенной должности в том случае, если данные процедуры прописаны в уставных документах федеративного субъекта;

- назначают выборы на своем уровне;

- назначают проведение референдума и решают прочие задачи.

В данном виде парламента депутаты обладают правом проявлять инициативу, которое также предоставлено и высшим должностным лицам субъекта. Согласно нормативным актам, проявлять законодательную инициативу также предоставляется и членам совета, гражданам, которые населяют территорию данной федерации.

Теперь, после изложения вышеперечисленного материала, можно сделать некоторые выводы. Прежде всего о том, что сегодня назрела необходимость создать новый закон, в котором будут прописаны все нормативы публичной администрации, с помощью которых будет возможно управлять работой исполнительной системы на уровне федеративных субъектов, которые и реализуют данную деятельность. В данном акте должны будут указаны определения всем видам функций публичного администрирования исполнительной властью с разных областей деятельности – распорядительной и охранительной.

Как считает автор, на законодательном уровне следует фиксировать и такие моменты, как особенности структуры исполнительной власти, местного управления, через которые и проходит реализация обязанностей власти, выполнение ее функций.

### 2.3. ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Демократия должна присутствовать в первую очередь в процессах формирования необходимых условий для развития всех демократических принципов и институтов, а также прочих свобод и прав всех граждан, что по результатам данных процессов и станет залогом легитимного формирования всех органов власти на всех ее уровнях.

Если мы будем изучать федеральный строй, то видим, что его отличительной чертой является разграничение всех своих полномочий между центральным аппаратом и регионами, при котором устанавливается взаимодействие на всех уровнях власти и между всеми ее ветвями. Благодаря такому построению власти, возможно гарантировать формирование всех необходимых условий для развития политической и экономической ситуации в стране, гарантирование всех свобод и прав своим гражданам, которые будут своей деятельностью способствовать развитию всех субъектов государства.

Рассматривая еще одну категорию, которая является отличительной чертой республиканизма и является взаимосвязанной с демократией как главным правовым явлением, мы видим, что обеспечить данные категории могут только лишь избиратели, которые изъявляют свою волю и выбирают представителей, из которых в дальнейшем происходит формирование органов местного управления. Также характеристиками данной категории мы определяем ответственность органов власти, их сменяемость и время ее работы. Исходя из данных качеств, мы определяем, что для формирования системы публичной власти в нашей стране, необходимо обеспечить ей полную законность и создавать правовое обеспечение процессам создания органов публичной власти и их функционирования.

Конституционный строй, который зафиксирован в первой главе данного документа, включает в себя нововведения, демонстрирующие механизмы публичной власти и по своей сути являются нормативными

актами, согласно которым выстраивается любое демократическое государство, в том числе, и РФ. Благодаря таким положениям, можно говорить о полном обеспечении дальнейшего развития всех правовых институтов, государственных образований в необходимом направлении развития, в частности нашего государства.

Исходя из вышеприведенных мыслей, делаем вывод о том, что все три основные категории – демократия, федерализация и законность являются элементами, которые применяют для формирования совершенно новых политических направлений развития, целями которых являются развитие системы публичной власти РФ.

Данный вопрос относится к одному из острых и актуальных, а поставленные цели – одни из самых сложных. Для реализации данной задачи необходимо формировать четкий план разных действий, которые смогут реализовывать все те положения по государственному устройству, которые прописаны на конституционном уровне.

Даже исходя из того, что в 2020 году была проведена реформа главного документа государства, еще нельзя говорить о том, что мы можем пользоваться грамотно составленной дорожной картой, которая была бы разработана на основании формирования стратегического развития конституционного строя государства. В Конституции прописано, что основной концепцией развития государства, является внедрение в реальность федерализма, законности и демократии, республикализма и легизма, которые смогут существовать и органично развиваться в стране, которая стремится к формированию демократического строя.

Для того, чтобы реализация легизма проводилась успешно и гармонично, необходимо создавать такие условия, при которых степень правового сознания руководства и граждан страны, будет на надлежащем уровне развития, что позволит избежать ситуации, при которой проявляет себя проблема главенства закона. Как показывает практика, то воплощение в реальность всех планов трех выше перечисленных категорий, требует к себе

достаточно много внимания, разработки стратегий внедрения с учетом разного рода ситуаций и условий, аспектов воздействия.

Исследователь Д.А. Авдеев высказывает свою точку зрения о том, что отечественный федерализм имеет массу проблем, появление и развитие которых, сопряжено с отсутствием сформированной концепции развития в сфере политики и экономики [Авдеев, 2017, с.2].

Когда исследователи провели аналитическую работу на предмет действительного положения вещей в 25-ти летнем отрезке использования Конституции, были сделаны выводы о том, что в ней прописаны некоторые неточности самого разного свойства. К примеру, в основном Законе не закреплены важные положения, в которых прописаны способы реализации государственной публичной власти, ее механизмов управления:

- отсутствуют такие положения, которые регламентировали бы методы функционирования органов власти всех федеративных субъектов государства, в которые входили бы все формы их формирования и базовые принципы правового определения;

- нет в наличии тех положений, в которых были бы задекларированы все базовые механизмы и процедуры вмешательства в определенных случаях центральной власти в целях регулирования ситуации и поддержания законности в любом из федеративных субъектов государства. Данные положения присутствуют в Конституциях многих демократических стран мира;

- не зафиксированы такие моменты, как разделение полномочий между центральным государственным аппаратом и властью субъектов, что привело к образованию некоторых трудностей в сфере их разграничения и сегодня в данных отношениях более господствует договорная система отношений, с помощью которой и происходит разделение ведения и полномочий, что оставляет данный вопрос открытым и актуальным [Авдеев, 2020, с.].

Развивается такое положение вещей, при котором федеративные субъекты не обладают правами главенства в принятии разных решений на

своем уровне. Поэтому мы не можем говорить о том, что они осуществляют самостоятельное управление своими субъектами и в наличии присутствует децентрализация власти. Как отмечают некоторые исследователи данного вопроса, без самостоятельной реализации власти невозможно говорить о существовании самостоятельной системы власти на уровне федеративных субъектов [Демидов, с.14]. Данное несовершенство всей структуры федеративной модели власти провоцируется тем, что сегодня нет четко прописанной структуры федерализма в реалиях нашего государства;

- отсутствие решения в вопросе политического устройства на всех территориях, стало причиной образования сложных субъектов, что по сути стало некоторой правовой коллизией, при которой субъект является членом федерации, но при этом он обладает своей самостоятельностью;

- государственная система управления в том виде, в котором она существует в данный момент, является несовершенной, что вызывает появление и развитие таких проблем, как организация публичной власти в государстве и провоцирует появление целого ряда прочих вопросов. К примеру – разделение власти между центральным аппаратом и федеративными органами власти;

- вскользь упоминается и идеология государства, политическое многообразие, что не может не вызвать некоторых сбоев в формировании одной системы власти, что препятствует развитию политической, цивилизованной борьбы за власть между разными партиями;

- органы местного самоуправления, осуществляющие управление властью, несколько препятствуют становлению публичной власти, что стало причиной проведения реформ в сфере местного самоуправления.

Для того чтобы навести порядок и усовершенствовать систему публичной власти, важно применять грамотные, стратегические подходы, в том числе, регулировать все перечисленные выше моменты, практиковать своевременные принятия решений, важные для функционирования данных органов. Нельзя доводить ситуации до того, когда упускается важное время

стабилизации ситуации, налаживания функционирования органов публичной власти, следует принимать грамотные решения, решать все возникающие проблемы, которые обладают весом для политического, экономического и социального развития государства. Все подобные и прочие ошибки и просчеты могут в будущем стать причинами отсутствия возможности стабилизировать ситуации в обществе, в развитии разных государственных и правовых институтов.

В новой конституционной редакции, создатели сделали попытку несколько уменьшить все существующие противоречия внутри самого документа. Но достичь желаемого эффекта возможно только в том случае, когда будут прописаны более четкие положения и нормы, а не отрывистые, вскользь упомянутые формулировки, которые допускают разные трактовки. Мы говорим о таких ситуациях, которые сегодня допускает Конституция. К примеру, указывается, что центральный аппарат государственной власти обладает правом назначать руководителей в органах местного самоуправления, но в то же время, органы местного управления не могут войти в центральный аппарат власти и данные аспекты, обладают еще и разными трактовками. Конечно, как показывает практика, самоуправление является отдельным органом, ведущим самостоятельную деятельность, но вот назначение должностных лиц или их снятие, происходит только со стороны государственной власти.

Вся сложность ситуации заключается в таком положении вещей, когда органы местного самоуправления оказываются более включенными в непосредственно государственную власть, они постепенно отдаляются от населения своего субъекта на фоне, что должностные лица в первую очередь выполняют распоряжения центрального аппарата, а не действуют в интересах своего народа. Если должностное лицо игнорирует приказы сверху, это чревато снятием его с должности. Поэтому мы говорим о том, что назначение и снятие с должности верхней властью уже свидетельствует о том, что местные органы находятся в прямом подчинении центральному аппарату и все

органы местного самоуправления подчинены действиям верховной власти. Налицо ситуация, когда уже необходимо использовать нормативы, прописанные в 12 статье Конституции, направленные на ее предотвращение.

Сглаживание противоречий обладает и еще одним аспектом – это новые пояснения, которые были внесены в Конституцию РФ. В них говорится о том, что органы центральной власти и органы местного самоуправления являются элементами всей системы публичной власти РФ, они реализуют полное взаимодействие для того, чтобы продуктивно решать созревающие проблемы и ситуации в целях обеспечения интересов граждан, проживающих на территории субъекта. Если изучать новую редакцию, видим, что в ней уже не упоминается данное положение, не присутствуют корректировки понятий публичной власти по отношению к деятельности государства и функциях органов местного самоуправления. Публичная власть в данной редакции представлена как структура, в которую входят формы данной власти – государственный аппарат и местная власть.

По сути, данный подход является вполне нормальным, но только в том случае, если при его внедрении, все будут понимать, что муниципальная власть должна быть отделена от государственной власти, ведь это те органы, которые не включены в систему государственного аппарата. Конечно, ни являются публичной властью, ведь все ее постановления характеризуются обязательным к принятию свойством, им подчиняются все граждане, проживающие на территории муниципалитета.

Как было задумано, местные органы власти принимают свои решения для того, чтобы их обязательно выполняли. Но параллельно с этим сочетание публичных видов деятельности ведет к тому, что по новой конституционной редакции, органы местного самоуправления станут частью всей системы государственной власти как субъект РФ. В итоге мы видим, что эта ситуация приводит к тому, что местное самоуправление уже не обладает своей основной функцией – отсутствует связь между обществом и государством, т.к. органы

местной власти уже представлены в качестве государственной власти на местах, и выполняют свои полномочия именно от его имени.

До того момента, как были внесены поправки в Конституцию, еще можно было говорить о том, что органы местной власти являются подчиненными интересам своих граждан муниципалитета, они представляли их интересы, то после поправок нельзя говорить ни о какой самостоятельности.

На основании данного исследования можно сделать некоторые выводы о том, что сегодня местное самоуправление уже превратилось в государственное, и данная ситуация уже не дает права данным органам передавать свои предложения в государственный аппарат власти. Иными словами налицо отсутствие баланса между государственной властью и интересами общества на местах и мы видим формирование тотального господства государственной власти.

Все знают о том, что конституционные положения прописывают правовые характеристики государственной власти – это методика их формирования, основы деятельности, перечень функциональности, принцип связей между разными типами власти и т.д. Данные нормы не должны регулироваться никакими федеральными законами и изменения, в зависимости от политической ситуации в стране не должны быть внесены. Когда данные нормы присутствуют, это является гарантией стабильности функционирования всего государственного аппарата на всех его уровнях, нет необходимости совершенствовать и вносить регулярные поправки для того, чтобы сдерживать искусственно баланс между разными политическими силами в стране.

Исходя из данного изложенного материала, мы видим, что в данный момент нет единого принципа правовой политики, что оказывает достаточно сильное влияние на функционировании всего аппарата государственной власти на федеративном уровне, а также на развитии всех основ демократии и правового поля. Исходя из этого, в данный момент следует заниматься

формированием единого принципа реализации правовой политики, которая станет важной составляющей частью всех отношений внутри государства и на правовом поле. Для более эффективной концепции, следует при ее формировании опираться на отечественный опыт работы публичной власти.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведя изучение всех конституционно-правовых норм, регулирующих функционирование публичной власти в РФ, рассмотрев все насущные проблемы, связанные с ее деятельностью, а также управлением, возможно сделать несколько общих выводов.

Что касается публичной власти, то она трактуется как власть, которая не является по сути ни общественной, ни государственной, ни политической властью. Данное утверждение формируется, исходя из того, что ее интересы могут не соотноситься с общественными. По своей сути данная власть призвана реализовывать последние.

У публичной власти присутствуют следующие характеристики:

- а) осуществление общественных интересов;
- б) отличается структурой организации по территориальному принципу;
- в) не имеет личностных свойств;
- г) законна;
- д) универсальна;
- е) применяет комплексный подход к реализации своих задач;
- ж) поделена на разные институты;
- з) по сути монопольная;
- и) осуществляет свою деятельность в полном соответствии с общепринятыми ценностями.

Публичная власть разделена по разным видам – надгосударственный, государственный и местные органы власти.

Исследуя саму суть публичной власти, важно понимать, что это цельная структура, инструмент, с помощью которого происходит управление общественных отношений, регулирование общественной деятельности и социума для чего используются разнообразные виды воздействия, как правовые, так и организационные. Все шаги публичной власти по отношению к обществу, ведут к его изменениям в социальной сфере. Поэтому столь

актуально именно в реальном времени заниматься исследованием свойств публичной власти.

Только при научном подходе, возможно провести качественное исследование путей развития публичной власти. Изучение власти в качестве системы, которая состоит из взаимосвязанных элементов, помогает понять, что в ней присутствуют объективные и субъективные моменты, которые воздействуют на весь процесс формирования статуса власти в общественном проявлении на фоне использования комплексного подхода.

Изучая публичная власть с точки зрения процесса общественной жизни и деятельности, следует использовать теории социальной функциональности и осуществлять деятельный подход. Применение в данном исследовании структурного метода, помог более детально изучить вопрос.

Мы сделали вывод о том, что публичная власть базируется на исполнительной. В ситуации, когда применяется правильное разграничение полномочий между всеми ее уровнями, проявляется эффективность ее функционирования в современных условиях развития государственности нашей страны. Именно от последнего фактора во многом и зависит процесс распределения полномочий между всеми уровнями власти.

Мы поняли, что уровень профессионализма тех специалистов, которые занимают должности в публичной власти, обладает важным значением для функционирования данной системы, от них во многом зависит ее деятельная продуктивность. Основная масса служащих стремится повысить свою квалификацию, т.к. многие из них понимают, что не обладают достаточными знаниями для ведения своей профессиональной деятельности.

Вся суть публичной власти призвана служить интересам общества, она призвана соблюдать и представлять его интересы, удовлетворять его потребности и помогать взаимодействовать гражданам с органами публичной власти. Проведя аналитическую работу, мы отметили, что степень удовлетворения граждан, которые обращаются в данные органы по своим потребностям, не превышает 40%. Присутствуют и негативные мнения о

функционировании органов и их соответствии интересам народа. Некоторые из граждан отмечают, что при их обращении в органы, они столкнулись с ситуацией, когда чиновники просто не желают заниматься их вопросами, ведут себя высокомерно и отправляют людей в прочие службы и органы. Поэтому мы сделали вывод, что основная масса граждан не довольна уровнем работы данных органов.

Публичная власть по сути – это социальный элемент, призванный гарантировать выполнение своих основных обязанностей, на фоне присутствия всех необходимых для этого ресурсов, механизмов и инструментов, которые и придают власти особый статус и вес в обществе.

Исследовав механизм управления функционирования органов, мы выделили основные составляющие его части. Это непосредственно объект управления, субъект управления и задачи функционирования, те ресурсы, которые применяются для получения желаемого результата и сам результат, на достижение которого, направляется деятельность публичной власти.

Как показывает современная ситуация, публичная власть в данный момент становится более значимой в общественном сознании и постепенно она приобретает новые для себя характеристики – ее начинают позиционировать в качестве всего государства. Поэтому важной задачей органов мы считаем предоставление общественных интересов, а также их соблюдение.

Все структуры власти могут увеличить продуктивность своей работы в том случае, если они будут учитывать все социальные факторы. В первую очередь, это касается отношения служащих к гражданам, поощрение их инициативы и развития разных подходов к решению задач, более открытый характер всей службы по отношению к обществу.

Автор, в ходе проведения данного исследования, сделал вывод, что современная ситуация в стране создала целый ряд предпосылок для того, чтобы на законодательном уровне обособить некоторые части публичной

власти, которые выполняют административные функции публичной администрации.

Для того чтобы решить поставленные цели, автор исследования выдвинул предложение о разработке закона, в котором будут прописаны принципы функционирования публичной администрации, который будет состоять в том числе и из определенных разделов, в которых пропишут:

а) выделение исполнительной власти и ее органов, служб и должностных лиц, которые реализуют свои полномочия и обязанности, налаживают в правовом поле взаимосвязи между данной системой и государственным аппаратом, разными организациями и службами, физическими лицами;

б) приведение в порядок тех вопросов, которые помогают становлению публичной власти на федеральном уровне, реализуют административные функции. Следует также зафиксировать трактовку и систематизацию всех функций, которые реализуют органы публичной власти на всех уровнях;

в) необходимо провести систематизацию всех характерных публичной власти функций, которые реализуют органы власти, распределив их по распорядительной и охранительной областям функционирования государства;

г) решить вопросы, связанные с предоставлением органам местного управления свобод, с передачей им тех функций, с помощью которых они будут контролировать исполнение всех задач, наладить взаимодействие между всеми органами в сфере публичной власти, которые задействованы в процессе выполнения своих основных функций;

д) провести систематизацию функциональности служб, которые имеют статус государственности для того, чтобы они могли реализовывать свои основные функции;

е) навести порядок в структурных вопросах публичной власти местного самоуправления, которые реализуют свои функции, а также в тех службах, которым присвоен статус государственности для того, чтобы они могли реализовывать свои обязанности.

Необходимо уделить пристальное внимание такому вопросу, как управление Парламентом, что в данный момент, на фоне современной ситуации в стране, является актуальным и значимым. Сегодня уже назрела ситуация, когда необходимо формировать новую модель развития государства и общества. И именно Парламент станет тем местом, где будут протекать все важные процессы по изучению требований разных групп общества, по разработке общей стратегии проводимых изменений. Также следует понимать, что Парламент является залогом того, до какой степени будет обеспечено нахождение в правовом поле новых изменений модели развития государства.

Парламент в нашей стране представляет собой определенный механизм, который динамичен и отвечает всем современным реалиям общества как внутри страны, так и на внешнеполитической арене. Данное свойство активного развития помогает Парламенту функционировать в нормальном и стабильном режиме, создавать развитие политического строя государства. Но очень важно понимать, что необходим баланс между скоростью внедрению изменений и сохранностью всех базовых аспектов, которые являются основой самой сути Парламента. Если не будут соблюдаться данные принципы, это приведет к тому, что Парламент может просто потерять свою роль в обществе, станет структурой, которая не может выдержать внесения изменений в таком быстром темпе и вся работа по формированию законодательства сведется к нулю. В данный момент мы наблюдаем ситуацию, когда некоторые депутаты не понимают, зачем им соответствовать действительности и начинают выдавать разные предложения на все острые новости по телевизору. Данное положение вещей и приводит к полной утрате стратегической перспективности развития.

Для сбережения баланса между вводимыми новшествами и базовыми принципами, следует поощрять творческие инициативы, раздвигать стандартные границы, в которых принято вести все процедуры и находится в динамическом процессе усовершенствования законодательства, но при этом важно сберечь все идеи парламентаризма. С другой стороны, следует беречь в

неизменном виде все конституционные аспекты Парламента, основы государственности, стабильность законности.

Автор для решения перечисленных задач предлагает поднять вопрос о создании закона, в котором будут прописаны все принципы деятельности Парламента в нашей стране.

Если таковой нормативный документ будет принят, это позволит избавиться от массы недочетов в конституционных положениях в сфере регулирования взаимодействия всех ветвей власти, даст им больше самостоятельности в их деятельности.

Как отмечалось выше, Федеральное Собрание обладает не только свойствами законодательного органа, но и является представительной властью. Наш Парламент в своем статусе демонстрирует федеративные характеристики государства и наличие принципов многопартийности. Рассматривая законы, мы видим, что в них прописаны механизмы регулирования определенных функций Парламента, но нет в наличии прочих его характеристик, столь необходимых в данный момент. Принятие закона помогло бы навести порядок в понимании сути данного органа и сделать его нормы более системными, определить его место во всем государственном аппарате власти.

Можем отталкиваться от того, что в конституционных положениях прописана роль Парламента, как инструмента, с помощью которого реализуются все нормы и правила Конституции, что показывает необходимость разработки механизмов для взаимодействия парламента с прочими институтами.

Долгий период времени в нашей стране не было попыток разработать закон, в котором был бы прописан статус высшего органа власти. Но вместе с тем, сегодня существует ряд документов, в которых прописан алгоритм регулирования деятельности Парламента. К примеру, это закон о процедуре формирования Парламента; о выборах депутатов ГД; о статусе сенаторов и депутатов; о процедуре создания и принятия законов, актов и прочих

нормативных документов, О ведении расследования в парламенте и др.). Наравне с этим можно отметить, что иные ветви власти активно развивались с помощью законодательства, когда для них разрабатывались и внедрялись новые законы. К таковым мы можем отнести закон о Правительстве, о Конституционном суде государства, об арбитражной судебной системе, о правах человека и работе уполномоченных по правам граждан, об общей судебной системе и т.д.

Непосредственно Работа палат Федерального Собрания регулируется конституционными нормами и регламентами, которые по своей сути довольно ограничены в действиях и не способны создавать необходимые нормы взаимодействия между всеми участниками процесса. Данная ситуация вызывает массу коллизий, которые негативно сказываются на процессах законотворчества, снижают их качество и нарушают стабильность их функционирования.

Для того чтобы минимизировать все проблемы в законотворчестве и прочих видах деятельности Парламента, необходимо принимать новые законы, к которых будет детально прописан регламент законотворческой и законодательной функций последнего. Следует принять новый закон, в котором будет прописан весь механизм действий Федерального Собрания, с детализацией конституционных положений, касающихся именно Парламента, его деятельности, перечня функций. Данные аспекты очень важны для обеспечения данному органу публичной власти всей полноты действий, с помощью которых он будет реализовывать свои прямые обязанности и деятельность.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТРАТУРЫ

## Нормативно правовые акты

1. Европейская Хартия о местном самоуправлении от 15 октября 1985 г. // Собрание законодательства Российской Федерации .-1985.- №21.- Ст. 2927.

2. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.: по сост. на 01 июля 2020 г. // Собрание законодательства Российской Федерации .- 2014.-№31.- Ст. 4398.

3. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: федеральный конституционный закон от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Российская газета.- 2020.- 16 марта.

4. О Правительстве Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ // Российская газета.- 2020.- 9 ноября.

5. О судах общей юрисдикции в Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 07 февраля 2011 № 1-ФКЗ: по сост. на 16 апреля 2022 г.// Собрание законодательства Российской Федерации.- 2011.- № 7.- Ст. 898.

6. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ: по сост. на 09 ноября 2020 г.// Собрание законодательства Российской Федерации.- 1997.- № 9.- Ст. 1011.

7. Об арбитражных судах в Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ: по сост. на 16 апреля 2022 г.// Собрание законодательства Российской Федерации.- 1995.- № 18.- Ст. 1589.

8. О Конституционном Суде Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. №1-ФКЗ по сост. на 01 июля 2021 г.// Собрание законодательства Российской Федерации.- 1994.- № 13.- Ст. 1447.

9. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ: по сост. на 14 марта 2022 г.// Собрание законодательства Российской Федерации.- 2021.- № 52 (часть I).- Ст. 8973.

10. О Государственном Совете Российской Федерации: федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Российская газета.- 2020.- 11 декабря.

11. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: федеральный закон от 22 декабря 2020 № 439-ФЗ: по сост. на 01 апреля 2022 г.// Собрание законодательства Российской Федерации.- 2020.- № 52 (Часть I).- Ст. 8585.

12. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федеральный закон от 22 февраля 2014 г. №20-ФЗ: по сост. на 28 июня 2022 г. // Собрание законодательства Российской Федерации.- 2014.- № 8.- Ст. 740.

13. О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации: федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ по сост. на 07 мая 2013 г. // Собрание законодательства Российской Федерации.- 2006.- № 1.- Ст. 7.

14. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ: по сост. на 21 декабря 2021 г.// Собрание законодательства Российской Федерации.- 1999.- № 42.- Ст. 5005.

15. О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации: федеральный закон от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ: по

сост. на 8 марта 2015 г. // Собрание законодательства Российской Федерации.- 1998.- № 10. Ст. -1146.

16. О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федеральный закон от 08 мая 1994 г. № 3-ФЗ по сост. на 14 июля 2022 г. // Собрание законодательства Российской Федерации.- 1994.- № 2.- Ст. 74.

17. О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания: федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ: по сост. на 01 мая 2019 г. // Собрание законодательства Российской Федерации.- 1994.- № 8.- Ст. 801.

18. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД // Собрание законодательства Российской Федерации.-1998.-№311.- Ст. 5398.

Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 12 декабря 2012 г. // Российская газета.-2012.- 14 декабря.

#### Научная литература

19. Авакьян С.А. Конституционная реформа 2020 и российский парламентаризм: реальность, решения, ожидания // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция.- №3.- 2020.- С. 7-33.

20. Авакьян С.А. Местное самоуправление как форма публичной власти: конституционные ожидания и реальные конструкции / С.А. Авакьян // Юридический мир.- №1.- 2018.- С. 10-11.

21. Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс: В 2-х т.- М.: Норма, 2014.- 357 с.

22. Авдеев Д.А. Легитимность и легитимация российской публичной власти/ Правоприменение.- №2. Т5.- 2021.- С.152.

23. Авдеев Д.А. Конституционное реформирование в России: назначение и перспективы // Енисейские политико-правовые чтения. Сборник научных статей по материалам XIII Всероссийской научно-практической конференции. Красноярск.- 2020.- С. 3-12.

24. Авдеев Д.А. Конституционная парадигма публичной власти в современной России/ Международная коллективная монография. Костонай, 2020.- С.68.

25. Авдеев Д.А. Монокрайзм отечественного государственного управления // Известия Алтайского государственного университета.- № 4.- 2017.- С. 27-33.

26. Авдеев Д.А. Конституционализация легитимности в современной России // Вестник российской правовой академии. -№3/2017.- С. 5

27. Авдеев Д.А. Юридическое качество Конституции Российской Федерации // Современное право.- №8.- 2014.- С. 18 - 25.

28. Атаманчук Г.В. Новое государство: поиски, иллюзии, возможности. М.: Экономика, 2016,- 176 с.

29. Аюпов М.А. Государственная власть и политико-трансформационные процессы в переходном обществе . Учебное пособие. М.: Изд-во РАГС, 2003.- 206 с.

30. Баранов П.П. Совершенствование конституционных основ национального единства российского общества // Северо-Кавказский юридический вестник.- №4.- 2021.- С. 64-70.

31. Баранчиков В.А. Муниципальное право /В.А. Баранчиков.- М.: Мысль, 2019. – 554 с.

32. Безруков А.В. Конституционная реформа: основные направления и пути совершенствования конфигурации публичной власти в России // Конституционное и муниципальное право.-№6.- 2020.- С. 3-5.

33. Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности: Трактат по социологии знания . М.: Медиум, 2020. - 323 с.

34. Берг О.В. Совершенствование взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в России // Государственная власть и местное самоуправление. - №5.- 2003.- С. 17-21.

37. Бикбаева Л. Самоуправление как разновидность публичной власти // Экономика и управление.- 2000.- № 6. С. 64 - 66.

38. Бондарь Н.С. Государственная власть и (или) местное самоуправление: в поиске оптимальной модели взаимоотношений / Н.С. Бондарь, А.А. Джагарян // Конституционное и муниципальное право.- №24.- 2017.- С. 23-25.

39. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие. Конституционализация муниципальной демократии в России / Н.С. Бондарь. М.: Норма, 2018. -592 с.

40. Бондарь Н.С. Государственная власть и (или) местное самоуправление: в поиске оптимальной модели взаимоотношений / Н.С. Бондарь, А.А. Джагарян // Конституционное и муниципальное право.- №24.- 2017.- С. 23 - 26.

41. Васильев А.А. Теория муниципального управления /А.А. Васильев.- М.:, 2019.- 294с.

42. Васильев М.А. Объективные начала местной демократии и местного самоуправления // Политая.- №4.- 2020.- С. 73 - 90.

43. Габричидзе Б.Н. Конституционное право России: Учебник для вузов / Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко», 2004.- 1124 с.

44. Галимов Р., Рысаев И. Участие населения в осуществлении местного самоуправления. Территориальное общественное самоуправление// Экономика и управление.- №3.- 2017.- С. 98. - 111.

45. Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционно-правовой ответственности / В.В. Гошуляк // Конституционное и муниципальное право.- №24.- 2009.- С. 9 - 12.

46. Гильманов А.З. Местное самоуправление как объект социального управления // Институт социально-экономических и правовых наук Академии Наук Татарстана. Научные труды. Т.9. Казань, 2018. - С.65-72.

47. Губачев Н.И. Управленческая деятельность: понятие, содержание, эффективность // Экономика и управление.- №6.- 2018.- С. 33 - 38.

48. Гулиев В.Е., Колесников А. В. Отчужденное государство. М.: Литература, 2018.- 156 с.

49. Джангирян Ж.Д. Соотношение теории разделения и единства властей // Конституционное и муниципальное право. -№4.- 2007.- С. 6 - 11.

50. Добрынин Н.М. Теория и практика государственного управления: учебник для студентов высших учебных заведений / Н.М. Добрынин. Новосибирск.- Наука, 2016.- 510 с.

51. Демидов М.В. Законодательные и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации: особенности конституционно-правового статуса и организации деятельности // Конституционное и муниципальное право.- №4.- 2019.- С.12-14.

52. Заболотских Е.М. Ответственность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Lex russica.-№11.- 2018.- С.23-25.

53. Зорькин В.Д. О Президенте в конституционном строе РФ// Конституционный вестник.- №2.- 1990.- С. 46 – 55.

54. Зенин С.С. Система публичной власти в Российской Федерации: новые подходы к правовому регулированию в условиях конституционной реформы // Lex Russica.- №12.- 2020.- С. 42-53.

55. Зеленцов А.Б. Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование)

/ А.Б. Зеленцов, О.А. Ястребов // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – Т.10.-№4.- 2019.- С. 626 - 654.

56. Иванова В.Н., Гузов Ю.Н, Безденежных Т.Н. Технологии муниципального управления. М.: Финансы и статистика, 2020. - 396 с.

57. Егорышев С.В., Егорышева Н.В. Эффективность избирательных кампаний в условиях современного российского общества. Уфа: Восточный университет, 2018. - 164 с.

58. Елисеев Б.Н. Система органов государственной власти в современной России. Российская Академия государственной службы при Президенте РФ.1. М.: Наука, 2017.- 196 с.

59. Емельянов М.В. Тектоника власти. М.: Весь Мир, 2019.- 255 с.

60. Еремин А.Р. Государственная и муниципальная власть в системе социального управления // Регионология,- №12.- 2020.- С. 98 - 104.

61. Ерофеев Ф.Ю., Иванов Е.Е. Общество, государство и местное самоуправление в России: опыт взаимодействия (историко-правовые аспекты). Уфа: Изд-во «Вост. ун-т», 2006. - 164 с.

62. Ершов А.Н. Становление местного самоуправления в современных условиях: опыт социологического исследования: Изд-во Казанского ун-та, 2019.- 365 с.

63. Калинина Е.В. Теория разделения властей: истоки проблемы и ветхозаветное видение системы «сдержек» и «противовесов» // История государства и права.- №15.- 2021.- С. 22 - 25.

64. Комарова В.В. Скрытые полномочия Президента России: вопросы теории и практики // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).- № 6(46).- 2018.- С. 15 - 23.

65. Кондрашев А.А. Конституционные поправки – 2020: о коллизиях и дефектах, порождающих неустранимые конфликты между «вечными главами» и главами 3-8 Конституции России // Конституционное и муниципальное право.- №3.- 2021.- С. 18-29.

66. Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: теория и практика / А.А. Кондрашев. М.: Юрист, 2006. - 345 с.
67. Клевин А.Ю. Государственное и муниципальное управление и его значение для современного демократического общества / А.Ю. Клевин, А.И. Кугий // Научный вестник Южного института менеджмента.- №3.- 2016.-С. 85 - 91.
68. Кутафин О.Е. Глава государства: Монография. М.: Проспект, 2017. -560 с.
69. Курманов М.М. Роспуск парламента субъекта РФ: полномочия Президента РФ и высшего должностного лица субъекта Федерации // Журнал российского права.- №3.- 2019.- С. 4-6.
70. Кынев А.В. Пропорционализация региональных выборов// Сравнительное конституционное обозрение.- №4.- 2008.- С. 101
71. Лексин В.Н. Качество государственного и муниципального управления и административная реформа / В.Н. Лексин, И.В. Лексин, Н.Н. Чучелина. М.: Европроект, 2016.- 350 с.
72. Малый А.Ф. О правовом содержании понятия «публичная власть» // Государственная власть и местное самоуправление.- №7.- 2020.- С. 8 - 12.
73. Мильнер Б.З. Организация создания инноваций: горизонтальные связи и управление: монография / Б.З. Мильнер, Т.М. Орлова. М.: ИНФРА-М, 2019.- 286 с.
74. Мильнер Б.В., Орлова Т.А. Организация создания инноваций: горизонтальные связи и управление: монография.- М.: ИНФРА-М, 2013.- С.23.
75. Морозова Л.А. Проблемы современной российской государственности: Учеб. нос.- М: ИНФРА-М, 2018.- 124 с.
76. Мосин С.А. Презумпции и принципы в конституционном праве Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

77. Нарутто С.В. Отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности Президентом РФ // Lex russica.- №7.- 2013.- С.22-23.

78. Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: новая (старая) модель соотношения государственной и муниципальной формы публичной власти // Конституционное и муниципальное право.- №6.- 2020.- С. 10 - 15.

79. Позняк А.И. Публичная власть в Российской Федерации, как политико-правовой символ народовластия: проблемы становления // Устойчивое развитие науки и образования.- №9 (72).- 2022.- С. 24.

80. Положихина М.А. Организация государственного управления в современной России: структура, технологии, оценки / М.А. Положихина. М.: ИНИОН РАН, 2018. - 294 с.

81. Румянцев О.Г. Об изменениях в организации и функционировании властного механизма в результате конституционной реформы 2020 года в Российской Федерации // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. - №10 (6).- 2020.- С. 6-12.

82. Савенков А.Н., Чиркин В.Е. Конституционные основы социального и территориального единства и дифференциации публичной власти. О новом прочтении и 25-летнем опыте осуществления некоторых положений Конституции РФ 1993 г. // Государство и право.-№12.- 2018.-С. 18 - 29.

83. Сергеев Д.Б. Теория разделения властей и система сдержек и противовесов как основы построения структуры муниципального образования // Государственная власть и местное самоуправление.- №12.- 2020.- С. 17 - 21.

84. Современные проблемы организации публичной власти: монография. / рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ.- 2014.- 596 с.

85. Сунгуров А.Ю., Козлова Н.Н., Мамагулашвили Д.И. Общественные палаты как институты реализации патерналистской модели взаимодействия

власти и общества: опыт Тверской области и Санкт-Петербурга // Полис. Политические исследования.- №3.- 2020.- С. 93 - 109.

86. Стахов А.И. Административно-охранительные меры, применяемые публичной администрацией в России: понятие и классификация / А.И. Стахов // Вестник Омской юридической академии. - № 2(21).- 2020.- С. 23 - 26.

87. Талапина Э.В. Новые институты административного права / Э.В. Талапина // Государство и право.- №5.- 2016.- С. 14 - 21.

88. Тихомиров Ю. А. Публичное право. М.: Мысль, 1995.- 210 с.

89. Тихомиров Ю.А. Административные процедуры для публичной власти и граждан / Ю.А. Тихомиров, И.Л. Бачило, К. Экштайн, Э.В. Талапина // Законодательство и экономика.- №6.- 2017.- С. 4 - 7.

90. Тихомиров Ю.А. Административные процедуры и право / Ю.А. Тихомиров, Э.В. Талапина // Журнал российского права. - №4.- 2017.- С. 3 - 13.

91. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. М.: Юстицинформ, 2001.- 354 с.

92. Тхабисимова Л.А. Развитие субъектов Российской Федерации в системе федеративных отношений / Л.А. Тхабисимова // Университетские чтения - 2016: Материалы научно-методических чтений ПГЛУ: Сб. науч.- ст. 2016.- С. 152 - 162.

93. Урсул А.Д. Модель устойчивого развития для России /А.Д. Урсул.- М.: Прогресс, 2019.- 721 с.

94. Федорова Е.А. Взаимодействие государственной власти и формирующегося гражданского общества в современной России: Дис. .канд. полит, наук (23.00.02) /Ставропольский гос. Ун-т, 2019. - 157с.

95. Халиков М.И. Система государственного и муниципального управления: Учебное пособие. Уфа, 2005. - 310 с.

96. Цабрия Б.В. Новый основной закон и законодательная власть // Российская Федерация. - № 7.- 2021.- С.19-26.

97. Чеботарев Г.Н. Как укрепить единую систему публичной власти? // Конституционное и муниципальное право. -№ 3.- 2020.- С. 19 - 23.

98. Чеботарев Г.Н. Общественное представительство как разновидность представительной демократии // Российский юридический журнал.- №6.- 2017.- С. 70 - 80.

99. Черкасов К.В. К вопросу о содержании понятия «государственное управление» в российской юридической науке /К.В. Черкасов// Административное и муниципальное право.- №11.- 2018.- С. 10 - 14.

100. Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление /В.Е. Чиркин. М.: Юристъ, 2004.- 319 с.

101. Южаков В.Н. Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления: Монография / В.Н. Южаков, Э.В. Талапина, Е.И. Добролюбова, Ю.А. Тихомиров. М.: Дело, 2020.- 147 с.

102. Юридическая ответственность органов и должностных лиц публичной власти: Монография. М.: Проспект, 2017.- 36 с.