

**Министерство науки и высшего образования РФ
Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«Пензенский государственный университет»**

Юридический институт

Кафедра «ГПД»
(наименование)

Направление подготовки

40.04.01
(код

и наименование)

«Юриспруденция»

Магистерская программа

Конституционное право; муниципальное право
(наименование)

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему

**«Конституционные принципы организации государственной власти и
местного самоуправления в Российской Федерации»**

Студент 183ЮЮМ1

номер группы

подпись, дата

Лыбов Вадим Евгеньевич

фамилия, имя, отчество полностью

Научный руководитель д.ю.н., д.и.н., профессор

подпись, дата

Гошуляк В.В.

фамилия, инициалы

Консультанты:

по

наименование раздела, звание, должность

подпись, дата

фамилия, инициалы

по

наименование раздела, звание, должность

подпись, дата

фамилия, инициалы

Нормоконтролер: доцент кафедры «ГПД»

должность

подпись, дата

Логачева Н.В.

фамилия, инициалы

Рецензент:

управляющий ООО «ОСПТ Щетинкин, Манцеров и

партнеры»

должность

подпись, дата

Манцеров К.А.

фамилия, инициалы

Работа допущена к защите в (протокол заседания кафедры от ____ 20 №__)

Заведующий кафедрой

название

подпись, дата

Романовская О.В.

фамилия, инициалы

Работа защищена с оценкой ____ (Протокол от ____ 20 г. №__)

Секретарь ГЭК

подпись, дата

Антипкина Е.Г.

фамилия, инициалы

Пенза 2021 г.

ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Юридический институт

Направление «Юриспруденция»

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой «ГПД»

название

_____/ Романовская О.В./

(инициалы и фамилия)

03 декабря 2018 г.

ЗАДАНИЕ

на выпускную квалификационную работу студента гр.№183ЮЮм1

Лыбова Вадима Евгеньевича

(фамилия, имя, отчество)

1. Тема работы «Конституционные принципы организации государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации»
2. Научный руководитель д.ю.н. и д.и.н., профессор кафедры государственно-правовых дисциплин, Гошуляк В.В.
3. Дата выдачи задания 03 декабря 2018 года
4. Срок сдачи студентом законченной работы 22 декабря 2020 года
5. Перечень подлежащих разработке вопросов:
 - 5.1. Понятие государственной власти и её система в Российской Федерации
 - 5.2. Понятие местного самоуправления и его система в Российской Федерации
 - 5.3. Участие российских граждан в организации и деятельности органов государственной власти России как принцип организации государственной

власти и местного самоуправления в Российской Федерации

5.4. Законность как принцип организации государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации

5.5. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Федерации как принцип организации государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации

5.6. Гласность и открытость деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления как принцип организации государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации

5.7. Местное самоуправление как уровень публичной власти

6. Консультанты по работе, с указанием относящихся к ним разделов работы

Раздел	Консультант	Подпись, дата	
		Задание выдал	Выполненное задание принял
Введение		03 декабря 2018 г. Гошуляк В.В. (подпись руководителя)	15 марта 2019 г. Гошуляк В.В. (подпись руководителя)
Организация государственной власти и местного самоуправления в России		18 марта 2019 г. Гошуляк В.В. (подпись руководителя)	03 сентября 2019 г. Гошуляк В.В. (подпись руководителя)
Сущность принципов организации государственной власти и местного самоуправления в России		06 сентября 2019 г. Гошуляк В.В. (подпись руководителя)	10 апреля 2020 г. Гошуляк В.В. (подпись руководителя)
Местное самоуправление как уровень публичной власти		13 апреля 2020 г. Гошуляк В.В. (подпись руководителя)	04 сентября 2020 г. Гошуляк В.В. (подпись руководителя)
Заключение		07 сентября 2020 Гошуляк В.В. (подпись руководителя)	22 декабря 2020 г. Гошуляк В.В. (подпись руководителя)

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	7
1 ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	10
1.1 Понятие государственной власти и её система в Российской Федерации.....	10
1.2 Понятие местного самоуправления и его система в Российской Федерации.....	16
2 СУЩНОСТЬ ПРИНЦИПОВ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ.....	22
2.1 Участие российских граждан в организации и деятельности органов государственной власти России как принцип организации государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации.....	22
2.2 Законность как принцип организации государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации	28
2.3 Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации как принцип организации государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации	33
2.4 Гласность и открытость деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления как принцип организации государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации.....	39
3 МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК УРОВЕНЬ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ.....	45
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	51

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	55
--	-----------

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования конституционных принципов организации государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации связано с их высокой значимостью в любом современном демократическом государстве, где во главе всего должны стоять права и свободы человека и гражданина.

Несмотря на то, что вопрос конституционных принципов организации государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации довольно широко изучен как в Российской Федерации, так и за её пределами, он все еще вызывает активные дискуссии в научной среде. Связано, в том числе, с масштабными изменениями, внесенными в Конституцию РФ законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти". Это не могло не отразиться и на предмете данного исследования.

Указанное выше обстоятельство явилось основополагающим в актуальности на современном этапе осмысления проблем правового регулирования и реализации принципов организации государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации. Именно перспективы развития данной области, а также решение как уже существующих, так и возникших в связи с внесением поправок от 2020 года в Конституцию РФ проблем являются основной целью настоящей магистерской диссертации. Так, настоящее исследование представляет собой попытку предложить решение проблем, которые были выявлены в ходе проведения исследования.

К моменту написания работы проблемам конституционных принципов организации государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации были посвящены работы целого ряда деятелей в области юридической науки: Аваньян С.А., Аржанов В.В., Барбин В.В., Безруков А.В., Бланкенагель А., Гизоев С.Э., Голунский С.А., Гончаров В.В., Гошуляк В.В., Григорьев Е.В., Гриценко Е.В., Денисов С.А., Егорова Н.Е.,

Золотарев М.В., Исаев И.А., Колесников Е.В., Колесникова А.В., Корабельникова Ю.Л., Кочетова Н.М., Кулакова Т.А., Куракин А.В., Малый А.Ф., Михеев Д.С., Москалева О.В., Пилюгина Т.В., Петров В.И., Пешин Н.Л., Синцов Г.В., Трегубова Е.В., Манов Г.Н., Морозов А.В., Нурмагамбетов Р.Г., Романовская О.В., Хасянов Р.З., Холодная Р.З., Чиркин В.Е. и другие.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере реализации принципов организации государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации.

Предметом исследования являются нормативно-правовые акты, регулирующие общественные отношения, возникающие в сфере реализации принципов организации государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации.

Задачами данного исследования являются:

- определение понятия государственной власти, местного самоуправления и их систем;
- анализ принципов организации деятельности органов государственной власти и местного самоуправления;
- определение понятия публичной власти в современных правовых реалиях;
- выявление проблем в реализации конституционных принципов организации государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации.

Материалы данной работы могут быть использованы при чтении лекционных курсов и в практике преподавания курса уголовного и уголовно-процессуального права, при подготовке учебных и методических пособий для студентов и преподавателей. Материалы работы могут быть полезны при подготовке к научным конференциям и семинарским занятиям, в написании рефератов, курсовых и дипломных работ, а также статей. Кроме того, материалы данной работы могут повлиять на состояние законности использования природных объектов, их охраны и защиты.

В работе использовался широкий круг источников и литературы, касающихся вопросов общественных отношений, возникающих в связи с реализацией конституционного права собственности, а также гражданско-правовых основ возникновения, существования и прекращения права собственности.

Методологическая база исследования сформировалась в результате изучения и использования большого теоретического и практического материала, нормативно-правовых актов, официальных документов, литературных источников и публикаций. Это вызвало необходимость применения разнообразных методов исследования, в числе которых системный, конкретно-исторический, структурно-функциональный, поисковый, а также сравнительно-правовой метод.

Структура работы продиктована целью и задачами исследования. Настоящая работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованных источников.

1 ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

1.1 Понятие государственной власти и её система в Российской Федерации

Понятие «государственная власть» в настоящее время нельзя трактовать однозначно, в виду чего оно все еще изучается в таких науках, как теория государства и права, истории, философии, а также социологии.

Для того, чтобы правильно определить сущность рассматриваемого понятия, необходимо проанализировать термины «государство» и «власть» по отдельности.

Термин «власть» исследуется многими мыслителями еще со времен Древней Греции и Римской империи. Однако, вопреки этому, у данного термина нет однозначного толкования даже среди ученых-филологов текущего времени. Так, в одних источниках «власть» трактуется как «право и возможность распоряжаться кем- или чем-либо, подчинять своей воле», а также «политическое господство, государственное управление и органы его»¹. Другие же считают, что «власть» — это «право управления государством, политическое господство», и в то же время это «органы государственного управления, правительство»². Даже в приведенных определениях четко просматривается дуализм понятий.

В настоящее время выделяется ряд концепций определения понятия «власть». Например, среди советских ученых преобладала теория о том, что власть представляет собой господство одного субъекта над другим, а также прослеживается мысль, о том, что власть тождественна насильственному подчинению субъекта своим интересам и воле, выраженному в принуждении³.

¹ Ожегов, С.И. Словарь русского языка: ок. 57000 слов / Под ред. чл.-корр. АН СССР Н.Ю. Шведовой. 20-е изд., стереотип. М.: Русский язык, 1988 - 71 с.

² Словарь русского языка: В 4 т. / АН СССР, Ин-т русского языка; под ред. А.П. Евгеньевой. 2-е изд., испр. и доп. Т. 1. А - Й. М.: Русский язык, 1981 - 184 с.

³ Голунский С.А., Строгович М.С. Конспект по теории государства и права. М., 1940; Теория государства и права. М., 1955.

Основной же в настоящее время считается классическая теория, согласно которой власть рассматривается как высший уровень политического действия и его первопричина, являющаяся количественно и качественно измеряемым материальным благом⁴.

Помимо этого, существует и ряд различных теорий (консенсусная теория⁵, теория сопротивления, теория обмена ресурсами, а также теория раздела зон влияния⁶ и др.), в совокупности проанализировав которые можно сделать ряд выводов о прослеживаемых признаках, присущих термину «власть»:

1. власть четко коррелирует с уровнем социально-культурного развития населения;
2. власть, так или иначе, нося политический характер, является структурированной и иерархизированной в той же мере, в какой таковыми являются отношения в социуме;
3. в отношениях власти, как правило, участвует два субъекта, которые, в свою очередь, не являются равными в своих правах и обязанностях. Более того, один из субъектов применяет все допустимые методы для принуждения другого субъекта к совершению, либо несомнению тех или иных действий, результат которых соответствовал бы его интересам и потребностям;
4. нельзя отрицать и целевой характер власти, так как один из субъектов властных отношений в любом случае осуществляет планирование событий для достижения поставленного результата, удовлетворяющего его интересы и потребности.

Так, «власть» - это механизм существования и развития всякой общности людей, которая соответствует достигнутому характеру и уровню

⁴ Исаев, И.А. *Politica Hermetica: скрытые аспекты власти* М.: Юрист, 2002.

⁵ Arendt H. *Macht und Gewalt*. Munchen, 1970. P. 122.

⁶ Dahl R.A. *Power* // *International Encyclopedia of Social Sciences*. N.Y., 1968. Vol. 12. P. 407; French J.R., Raven B. *The Bases of Social Power* // Cartwright D., Zander A. *Group Dynamics: Research and Theory*. L., 1960. P. 609.

социальной жизни, характеризующейся принудительным подчинением действий одного субъекта воле и интересам другого субъекта.

Что касается самого понятия «государственная власть», в настоящее время сложилось несколько подходов к его пониманию, к основным из которых можно отнести следующие:

1. государственная власть – это система государственных органов⁷;
2. государственная власть – это выражение воли одного из субъектов отношений, которое является государством (либо его должностным лицом или органом)⁸;
3. государственная власть – это функции (в данном случае проводится аналогия самих органов власти органам живого существа, где каждый орган отвечает за свою функцию⁹);
4. государственная власть – это система полномочий¹⁰.

Таким образом, проанализировав эти и другие известные точки зрения научных деятелей на составляющие термина «государственная власть» можно выделить ряд признаков, присущих государственной власти:

Во-первых, государственная власть в РФ – это свойство органов государства, которые обладают совокупностью соответствующих властных полномочий;

Во-вторых, в действующем на момент написания настоящей работы законодательстве нет единого подхода к трактованию государственной власти, что указывает на проблему в данной категории;

В-третьих, разделение государственной власти на три ветви (законодательная, исполнительная и судебная) является довольно условным;

И, в-четвертых, несмотря на самостоятельность разных государственных органов в России, тем не менее, в совокупности, они

⁷ Малый, А.Ф. Государственная власть как правовая категория // Государство и право. 2001. N 3. С. 98.

⁸ Чиркин, В.Е. Конституционная терминология: монография / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Норма; ИНФРА-М, 2016. С. 215.

⁹ Манов, Г.Н. Признаки государства: новое прочтение. Политические проблемы теории государства. М., 1993. 42 с.

¹⁰ Малый, А.Ф. Государственная власть как правовая категория // Государство и право. 2001. N 3. С. 98.

составляют полноценный набор и регулируют весь объем правоотношений в социуме, что только подчеркивает признак единства в системе государственной власти Российской Федерации¹¹.

Что касается системы государственной власти в России, для неё характерно наличие определенной структуры, отражающей связи, протекающие между государственными органами на федеральном и региональном уровнях. Так, центральным звеном государственной власти является система её органов. Стоит подчеркнуть, что «система государственной власти» является самым широким, среди этих понятий, и содержит в себе государственную власть, внутри которой работает система органов государственной власти¹².

По своей сути система государственной власти – это структурно организованная целостность. В свою очередь, элементами данной системы являются государственная власть и система субъектов, которые её осуществляют¹³. При этом, нужно понимать, что субъекты осуществления государственной власти не ограничиваются её органами. Напротив, в круг таких субъектов входят как представители населения тех или иных территориальных образований, так и органы муниципальной власти, исполняющие определенные государственные полномочия.

В системе государственной власти, как правило, выделяется несколько видов связей:

- горизонтальные (например, координационные отношения между главами каких-либо регионов);
- вертикальные (например, субординационные отношения между Правительством РФ и высших органов исполнительной власти субъектов РФ);

¹¹ Гончаров, В.В. Понятие государственной власти и его формализация в законодательстве Российской Федерации // История государства и права 2008, N 16, С. 26-27.

¹² Безруков, А.В. Государственная и муниципальная власть в системе единой публичной власти России // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. N 6. С. 23 - 28.

¹³ Морозов, А.В. Исполнительная власть: сущность, структура, система: учебное пособие. Владимир, 2004. С. 13-14.

- субординационно-координационные (взаимодействие между ветвями государственной и муниципальной власти, где органы последней берут на себя часть государственных полномочий для выполнения тех или иных целей государственной власти).

Так, принято выделять ряд признаков, которые объединяют государственную и муниципальную власть:

1. организация по территориальному признаку;
2. оба вида власти исполняют свое социальное предназначение через определенные органы, которые, в свою очередь, наделены властными полномочиями;
3. только через государственную и муниципальную власть могут быть установлены какие-либо налоги и сборы;
4. принятие нормативно-правовых актов является исключительной прерогативой государственной и муниципальной власти (в рамках их полномочий);
5. и та и другая власть правомочны использовать принуждение в рамках своей территории¹⁴.

При этом, необходимо понимать, что одно государство не может иметь две и более обособленные государственные власти. То есть, государственная власть, ровно как и публичная, является единой и единственной. Так, государственная власть, являясь частью публичной власти, может адаптироваться внутри системы как «по горизонтали», так и «по вертикали».

Стоит отметить, что государственная власть, безусловно, является целостной системой, элементы которой действуют максимально системно и согласованно между собой. При этом, сама система, в свою очередь, может определять качества, формы и методы данных элементов.

Таким образом, современное трактование разделения властей на несколько ветвей власти не предопределяет их абсолютно независимыми друг

¹⁴ Кочетова, Н.М. Соотношение государственной власти и местного самоуправления в РФ // Государственная власть и местное самоуправление. 2003. N 1. С. 10 - 11.

от друга, а, напротив, дает возможность обеспечить не только их взаимопроникновение и взаимодействие между собой, но и единство, которое, в свою очередь, обеспечивает дифференциацию и самостоятельность органов государственной и муниципальной власти.

1.2 Понятие местного самоуправления и его система в Российской Федерации

Несомненно, Закон о поправках¹⁵ в настоящее время внес множество нововведений в конституционную модель местного самоуправления. Это выразилось как в изменении самой концепции взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, так и в преобразовании экономических, организационных и, непосредственно, правовых основ организации муниципальной власти.

Само местное самоуправление, как некая система местной власти, было введено вместе с принятием Конституции Российской Федерации 1993 года. Идеологически, смысл такой системы заключался во власти народа, выраженной в самостоятельном управлении делами общества и государства. Причем власть эта должна была осуществляться как напрямую, посредством, например, выборов и референдума, так и опосредованно, посредством влияния на государственную власть и местное самоуправление. Основными принципами такой власти народа являлись самоорганизация, самоконтроль и самообеспечение¹⁶.

Согласно статьи 12 действующей Конституции Российской Федерации местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Кроме того, органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти. Таким образом гарантируется невозможность поглощения местной власти государственной. При этом, важно подчеркнуть, что не само государство устанавливает естественную природу местного самоуправления. Оно только лишь признает его статус и так или иначе обеспечивает развитие местных общин.

¹⁵ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" // Собрание законодательства РФ - 16.03.2020 - N 11 - ст. 1416.

¹⁶ Пешин, Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: новая (старая) модель соотношения государственной и муниципальной формы публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 6. С. 10 - 15.

Говоря о государственной и муниципальной власти, стоит отметить признаки, являющиеся отличительными особенностями именно муниципальной власти:

Во-первых, у органов местного самоуправления нет какой-либо четкой иерархии и прослеживаемой соподчиненности;

Во-вторых, муниципальная власть действует непосредственно от своего имени, а не от имени государства;

В-третьих, все еще остаются в силе вопросы местного значения, которые не могут относиться к государственному ведению;

В-четвертых, у местного самоуправления присутствует своя ресурсная база, которая является непосягаемой для государства.

Представляется, что исходя из этого, местное самоуправление должно существовать как некий публично-правовой феномен. Однако, видится, что все последние реформы законодательства о местном самоуправлении выливаются в тенденцию как слияния муниципальной власти с государственной властью, так и их органов. Выражается это, в свою очередь, в трансформации органов местного самоуправления в сторону местных органов государственной власти.

Кроме того, интерес представляет и современный подход к самому толкованию понятий «система» и «структура» применительно к органам местного самоуправления. Так, Конституция Российской Федерации в редакции, актуальной на момент написания настоящей работы (от 04.07.2020 г.), содержит немало проблем относительно смыслового наполнения тех или иных терминов. К одной из таких проблем, уже не первый год вызывающей активное обсуждение в научных кругах, относится проблема определения понятий системы и структуры органов местного самоуправления¹⁷.

Дело в том, что в статье 131 Конституции РФ указано, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно,

¹⁷ Егорова, Н.Е. Муниципальная реформа в Российской Федерации и структура органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2007. N 12. С. 110 - 117.

а вот что именно понимается под определением «структуры» и что означает сам термин «структура» официально не закреплено.

Закон 2003 года¹⁸ в части 6 статьи 34 устанавливает, что структурой органов местного самоуправления является перечень органов местного самоуправления, тогда как определение структуры представляет собой установления перечня органов, порядка их формирования, а также полномочий главы муниципального образования. На первый взгляд, многие формулировки статьи 34 данного Закона противоречат статье 131 Конституции Российской Федерации. Сомнения в полноценной самостоятельности местного населения в вопросах определения структуры местного самоуправления вызывают формулировки указанной статьи Закона, из которых можно сделать вывод о том, что структура изначально является определенной государственной властью на уровне их видового состава. Таким образом, неопределенным является лишь название и обозначенный способ формирования органов местного самоуправления. Отсюда вытекает вывод, что на уровне местного населения остается только скопировать правовые нормы закона субъекта Российской Федерации в местном уставе.

Тем не менее, после множества обращений активистов в Конституционный Суд РФ им было сформировано Постановление от 01.12.2015 года №30-П¹⁹, которое сводится к следующим тезисам, касающимся структуры органов местного самоуправления и её определения:

1. Местное самоуправление априори не может быть полностью самостоятельным. Его самостоятельность должна включать разные формы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти, но, при этом, исключается решающее участие

¹⁸ Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 29.12.2020) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021) // "Собрание законодательства РФ", 06.10.2003, N 40, ст. 3822

¹⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. N 30-П "По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области "Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы" // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2016. N 2.

последних в самом формировании органов местного самоуправления, а также подмену одних органов другими при участии в урегулировании вопросов местного значения.

2. Конституционный Суд РФ считает, что государство не только может, но и должно вмешиваться как в процесс формирования органов местного самоуправления, так и в формирование его структуры. При этом, исключается влияние государственной власти непосредственно на процесс конечного формирования органов.

3. Предполагается, что само наличие в уставе муниципального образования перечня органов местного самоуправления, а также способов их формирования, означает, что население само определяет структуру органов местного самоуправления. Однако, сам порядок формирования должен соответствовать законодательным нормам субъекта РФ (которыми может быть установлен как многовариантный, так и безальтернативный способ формирования органов).

Такое положение вызывает негативную реакцию населения, даже несмотря на то, что корень такой реакции, фактически, находится в подмене толкований.

Таким образом, проанализировав и соотнеся между собой подходы к толкованию рассматриваемых понятий различных деятелей в области юриспруденции А.В. Колесников делает вывод, что для того, чтобы снизить уровень напряженности между разными уровнями власти и привести в порядок правовую систему, достаточно было не объединять термины системы и структуры органов воедино, а также заменить в статье 34 Закона 2003-его года понятие «структура» на понятие «система»²⁰.

Помимо этого, хотелось бы затронуть и вопрос и о разграничении предметов ведения муниципальной власти. Распределение полномочий между Российской Федерацией и её субъектами происходит по предметному

²⁰ Колесников, А.В. Современное толкование терминов "система" и "структура" органов местного самоуправления // Административное право и процесс. 2020. N 3. С. 13 - 16.

признаку (в данном случае в основе разграничения лежат предметы ведения по тем или иным сферам жизнедеятельности, законодательства и государственной политики). В свою очередь, для определения компетенции субъектов Российской Федерации используется «остаточный принцип». В основе данного принципа находится довольно понятная логика (статья 73 Конституции РФ): «Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти²¹». Однако, даже несмотря на это, полномочия не всегда распределяются на сторону местного самоуправления. Кроме того, ввиду частого пересечения критериев разграничения предметов ведения между Федерацией и субъектами РФ – сфер жизнедеятельности, держащихся в ведении только лишь субъектов Российской Федерации, в конце концов, почти не остается²².

Стоит отметить, что несмотря на нередко встречающуюся в различной юридической литературе довольно обоснованную критику, сложившейся в законотворчестве ситуации, относительно разграничения предметов ведения, связанные с этим положения ст. 71-73 Конституции Российской Федерации не были подвергнуты каким-либо серьезным изменениям Закона о поправках. При этом, данным Законом были привнесены и некоторые противоречия, такие как, например, добавление предмета исключительно федерального ведения «организация публичной власти» (п. «г» ст. 71 Конституции Российской Федерации). Противоречие в данном случае заключается в том, что у субъектов Российской Федерации согласно принципу федеративного устройства априори предполагается наличие достаточного перечня полномочий для самостоятельной публичной власти в них. Более того,

²¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 01.07.2020. – № 31. – ст. 4398.

²² Бланкенагель, А. В поисках исчезнувших исключительных полномочий субъектов Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. N 1(58). С. 153 – 162.

пересечение компетенции здесь есть и с другой сферой совместного ведения РФ и её субъектов – «установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления" (п. "н" ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации).

В связи с вышеизложенным напрашивается вывод о том, что довольно масштабная работа по приведению к состоянию внутренней согласованности положений измененной Конституции, относительно разграничения предметов ведения предстоит не только законодателю, но и Конституционному Суду.

2 СУЩНОСТЬ ПРИНЦИПОВ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

2.1 Участие российских граждан в организации и деятельности органов государственной власти России как принцип организации государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации

Одним из первых рассматриваемых в настоящей работе принципов организации государственной власти и местного самоуправления является участие российских граждан в организации и деятельности органов государственной власти России.

Необходимо заметить, что при проведении анализа как советской, так и современной правовой литературы по части содержания права населения на участие в управлении делами государства, можно проследить тенденцию невыделения права на осуществление государственных и муниципальных полномочий гражданами и их объединениями в самостоятельное право. Тем не менее, многие авторы часто указывают на возможность привлечения как граждан отдельно, так и их объединений для осуществления данных государственных и муниципальных полномочий²³.

Рассматриваемый принцип реализуется непосредственно через публичную власть, являющейся по своей сути формой общественных отношений, которая выражается в самоорганизации социума в интересах управления местными делами. Результатом такой деятельности является принятие общеобязательных решений (в рамках какого-либо образования) и использования определенных механизмов не только непосредственно, но и посредством специально-формируемой системы органов²⁴.

²³ Хасянов, Р.З. Право граждан и их объединений на осуществление государственных и муниципальных полномочий // Российский юридический журнал. 2020. N 1. С. 59 - 71.

²⁴ Малютин, Н.С. Публичная власть // СПС КонсультантПлюс. 2020.

Так, в соответствии с частью 1 статьи 32 Конституции Российской Федерации публичной власти присуще свойство общедоступности. То есть, любой член общества может участвовать в реализации той или иной формы власти (иными словами, самостоятельно осуществлять ту или иную властную функцию). Осуществляться это участие может не только народом непосредственно, но и какой-либо его частью, проживающей на конкретно-определенной территории.

Кроме того, в настоящее время имеет тенденцию к развитию и институт передачи государственных полномочий организациям. Преимуществом такой передачи полномочий является её более длительный характер, нежели чем выборы, референдум, или любой другой вид прямого властного воздействия народа (стоит отметить, что умалять перечисленные институты при этом не стоит). Помимо очевидных аспектов работы данного института, выраженных в привлечении экспертных знаний и повышении качества государственных услуг, также создаются и условия для взаимного доверия общества и государства. Так как государство показывает свою заинтересованность и неигнорирование мнений общества, а общество, в ответ, помимо реализации переданных ему государством полномочий, чувствую определенную причастность к реальному осуществлению власти, тем самым внося вклад в развитие социума со своей стороны²⁵.

Что касается форм реализации публичной власти в Российской Федерации, в настоящее время выделяется несколько подходов к их классификации:

Первый подход отталкивается от уровня реализации власти. Так, выделяются:

- государственная власть (федеральная и государственная власть субъектов Российской Федерации);

²⁵ Хасянов, Р.З. Социально-политическое предназначение института передачи государственных полномочий организациям: привлечение экспертных знаний и повышение качества государственных услуг // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 11. С. 12 - 16.

- общественная власть (политические партии, общественные объединения и т.д.);
- власть местного самоуправления²⁶

Стоит подчеркнуть, что именно такой подход был закреплён в обновлённых положениях Конституции РФ в 2020 году (например, согласно части 3 статьи 132 Конституции, органы местного самоуправления и органы государственной власти являются частью единой системы публичной власти в РФ).

Также, в зависимости от способа реализации публичной власти принято выделять:

- непосредственную демократию;
- представительную демократию.

Такая классификация закреплена, в том числе, в части 2 статьи 3 Конституции Российской Федерации.

Кроме того, разделение форм реализации публичной власти может зависеть от осуществляемых функций. Так, в настоящее время выделяются следующие функции:

- законодательная;
- исполнительная;
- судебная;
- иные формы.

Основанием данной классификации является прежде всего конституционный принцип разделения властей на законодательную, судебную и исполнительную ветви (статья 10 Конституции Российской Федерации). Однако, на практике нередко выделяются и прочие нестандартные ветви власти (например, президентская власть,

²⁶ Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 29.12.2020) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021) // "Собрание законодательства РФ", 06.10.2003, N 40, ст. 3822.

осуществляемая Президентом РФ, финансовая власть, осуществляемая Центральным банком РФ и так далее).

В рамках реализации рассматриваемого принципа интерес также представляют и перспективы внедрения различных электронных сервисов в избирательном процессе. К примеру, к настоящему времени в Москве уже проводился эксперимент по применению дистанционного голосования, который показал, что все ещё существуют определенные риски искажения воли избирателей, связанных, в том числе, с разными видами манипуляций с аутентификацией избирателей, а также опасностью нереализации права избирателей, в случае какого-либо сбоя в системе.

Тем не менее, представляется, что дистанционный вариант реализации избирательного права имеет немалые перспективы. Особенно показательно это в случаях, когда гражданин, по каким-либо независящим от него обстоятельствам не может прибыть на избирательный участок или проголосовать досрочно (например, при нахождении избирателя в длительной командировке за пределами России). Так, при соблюдении гарантий прав избирателей и требований информационной безопасности, такой вариант реализации права мог бы способствовать расширению возможностей гражданина для участия в выборах, способствовать прозрачности избирательного процесса, а также повысить уровень доверия граждан к публичной власти в целом, а также, в частности, к избирательной системе Российской Федерации²⁷.

Отдельно стоит поговорить об уровне доверия граждан к публичной власти, так как в настоящее время существует целый ряд факторов, снижающих уровень доверия не только к публичной власти, но и к непосредственной демократии. Среди основных факторов можно выделить следующие²⁸:

²⁷ Гриценко, Е.В. Обеспечение основных гарантий избирательных прав в условиях информатизации избирательного процесса // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 5. С. 41 - 49.

²⁸ Москалева, О.В. Опасности, которые таит цифровизация // Жилищное право. 2017. N 10.

- снижение количества граждан, которые принимают участие в референдумах и выборах (стоит отметить, что это касается всех уровней публичной власти);
- допущение возможности искажения воли избирающих граждан, причем как со стороны органов государственной и муниципальной власти, так и каких-либо отдельных политических и общественных объединений;
- нехватка практики социального контроля за процессом проведения выборов и референдумов, а также подсчитывания и учета голосов граждан;
- доступность избирательных участков должна быть более высокой, в том числе для лиц, которые проживают в каких-либо отдаленных или труднодоступных местностях²⁹.

Представляется, что активное внедрение информационных технологий в рамках реализации прав граждан на участие в управление делами государства является способом, который может полностью или частично закрыть вышеперечисленные проблемы. Параллельно с этим должна создаваться и функционирующая система обратной связи между гражданами, гражданскими институтами, а также членами предпринимательского сообщества.

Таким образом, внедрение в Российской Федерации электронной демократии (совокупность институтов прямой демократии, которые реализуются как российскими, так и иностранными гражданами, с помощью информационно-коммуникационных технологий) потенциально должно привести к привлечению гораздо большего количества граждан и гражданских институтов к управлению делами государства при помощи информационно-коммуникационных технологий. Помимо этого, также должно вырасти качественное измерение процесса реализации права граждан на участие в управлении делами государства, при котором публичная власть, в лице своих

²⁹ Григорьев, А.В. Реализация конституционного права граждан на управление делами государства в условиях цифровизации // Журнал российского права. 2020. N 2. С. 45 - 57.

органов, будет учитывать мнение граждан России по наиболее значимым для общества вопросам и уже отталкиваясь от этого будет принимать общественно-обоснованные решения. В результате, перечисленные изменения должны привести к росту эффективности принимаемых органами публичной власти решений.

2.2 Законность как принцип организации государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации

По общепринятому мнению, законность – это не только один из принципов организации государственной власти и местного самоуправления в РФ, но и важнейшее правовое требование демократического государства, которое является показателем качества работы разнообразных отношений и правовых связей в современном социуме.

Ключевое условие законности – это недопущение издания на территории Российской Федерации нормативно-правовых актов, а также внутригосударственных, либо иных договоров, несущих антиконституционную направленность.

Всеобщая направленность данного принципа несёт в себе единство правовой и судебной систем государства России, непосредственное действие Конституции Российской Федерации и законов, гарантированность законов, прав и свобод человека и гражданина, а также ограничение полномочий деятельности судов нормами законодательства.

Под законностью следует понимать межотраслевой принцип права, а также юридической и политической системы. Законность – это необходимое условие корректного существования абсолютно любой современной правовой системы. Более того, законность содержит в себе и ряд иных правовых требований, к которым относятся:

- гарантированность прав и свобод граждан;
- правовое равенство;
- взаимная (двухсторонняя) ответственность государства и граждан;
- неотвратимость наступления юридической ответственности в случае совершения противозаконных действий³⁰.

Безусловно, законность занимает главенствующее положение в системе основополагающих начал, что подтверждается её обширной областью

³⁰ Колесников, Е.В. Законность как принцип организации и деятельности органов государственной власти // Российская юстиция. 2020. № 5. С. 2 - 4.

воздействия. Прежде всего она имеет влияние на институт публичной власти, но, при этом, действует и на граждан, и на физических лиц.

Законность как принцип организации государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации закреплена в статьях 15, 18 и 19 Конституции РФ и имеет «человекоцентричный» характер.

Так, В.В. Барбин отмечает, что «органы государственной власти и местного самоуправления, осуществляя свою деятельность, должны отталкиваться от того, что человек, его права и свободы – являются высшей ценностью»³¹. Это еще более полным образом отражает связь сущности понятия «законность» с основополагающими началами построения современного демократического государства Российской Федерации, а также принципом уважения прав и свобод человека и гражданина.

Кроме того, стоит отметить, что взаимодействие и работа различных органов публичной власти и определенных институтов требует предсказуемости в своей работе, в лице устоявшейся правоприменительной основы. Для примера можно привести Правительство Российской Федерации, которое осуществляет свою деятельность руководствуясь рамками Конституции РФ, а также ФКЗ, ФЗ и указов Президента России³². Рассматриваемый принцип довольно четко сформулирован и в Федеральном Законе «О полиции» (в статьях 3 и 6)³³. В базовом виде данный принцип зафиксирован и среди принципов деятельности органов государственной власти субъектов РФ (ст. 1 Федерального закона от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ³⁴).

³¹ Барбин, В. В. Органы внутренних дел (полиция) как субъект реализации конституционно-правового режима ограничения прав и свобод человека и гражданина // Человек: преступление и наказание. 2016. № 2 (93). С. 22–26.

³² Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 N 4-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 09.11.2020, N 45, ст. 7061

³³ Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ (ред. от 06.02.2020) "О полиции" // "Парламентская газета", N 7, 11-17.02.2011

³⁴ Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 22.12.2020) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // "Российская газета", N 206, 19.10.1999.

Судебное производство и организация судебной деятельности в том числе невозможны без применения принципа законности. В данном разрезе принцип законности – это требование абсолютного соблюдения и точного исполнения всеми участниками судопроизводства норм материального и процессуального права при рассмотрении и разрешении каждого дела независимо от судопроизводственной формы.

Так, принцип законности определяет смысл и наполнение судебного производства, а также способствует нахождению и установлению истины, утверждению правосудия и справедливости. Законность судебного решения прямо зависит от соблюдения судами множества процессуальных требований и обеспечения оценки фактических обстоятельств дела строго в установленные сроки. Соблюдение данных факторов ведет к вынесению судами законных судебных решений.

В арбитражном производстве, в отличие от уголовного, круг субъектов, которые подпадают под действие принципа законности, значительно ограничен. Так, законодатель зафиксировал в статье 6 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации требование соблюдения и исполнения рассматриваемого принципа исключительно для самого арбитражного суда³⁵. В настоящее время в научной сфере преобладает мнение о том, что исключение из состава законности какого-либо субъекта может создать риск необязательности исполнения такими субъектами каких-либо правовых предписаний, а также может привести к значительной разнице в полномочиях таких субъектов.

Проанализировав актуальное российское законодательство в различных сферах, можно прийти к выводу, что закрепление основных характеристик рассматриваемого принципа применительно всех видов судопроизводства на законодательном уровне является оправданным. Однако, нельзя не отметить, что в отдельных видах судебного процесса четко-сформулированная логико-

³⁵ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 N 95-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // "Парламентская газета", N 140-141, 27.07.2002

правовая конструкция данного принципа отсутствует, что, в свою очередь, не должно быть поводом к умалению его обязательного значения во время регулирования тех или иных правоотношений и связей³⁶.

По мнению В.В. Гончарова – в настоящее время одним из главных приоритетов Российской Федерации является «защита граждан от произвола и непрофессионализма чиновников»³⁷, а также необходимость несения ответственности государственными служащими за принимаемые ими решения.

Всё перечисленное выше выполнимо только в случае соблюдения принципа законности на всех уровнях, поскольку без этого невозможна корректная деятельность государственных служащих.

Так, Т.А. Кулакова склоняется к тому, что «прозрачность и открытость деятельности органов государственной власти выстраиваются политикой и мероприятиями, направленными на осуществление гражданами надзора и контроля за процессами принятия и реализации социально значимых решений органами государственной власти и управления»³⁸.

Нельзя отрицать и мнение Ю.Л. Корабельниковой, которая считает, что постоянное стремление государственной власти к установлению режима законности в государстве посредством ограничения чиновнического произвола является противовесом к стремлению власти расширять свои полномочия и функции³⁹.

Можно прийти к выводу, что законность в рамках работы различных государственных институтов дает возможность гарантировать соблюдение

³⁶ Золотарев, М. С. Проблемы реализации основных принципов организации и деятельности органов государственной власти в Российской Федерации // Академическая мысль. 2019. №2 (7). С. 28-32.

³⁷ Гончаров В. В. Принципы организации и деятельности органов государственной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Махачкала, 2005.

³⁸ Кулакова Т. А. Открытость и прозрачность органов государственной власти как механизмы социально-политических инноваций в ходе административной реформы // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2011. № 8–4 (14).

³⁹ Корабельникова Ю. Л., Митяев В. В. Законность в различные исторические периоды развития государств // Закон и правопорядок в третьем тысячелетии: материалы международной научно-практической конференции. Калининградский филиал Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017.

прав и законных интересов граждан, физических и юридических лиц, а также обеспечивать порядок как в социуме, так и в праве⁴⁰.

Таким образом, законность является естественным началом организации и работы органов как государственной, так и муниципальной власти, которое предполагает неукоснительное соблюдение норм и принципов Конституции Российской Федерации и законов. Следовательно, данный принцип должен быть закреплён в Конституции любого современного демократического государства.

⁴⁰ Колесников, Е.В. Законность как принцип организации и деятельности органов государственной власти // Российская юстиция. 2020. № 5. С. 2 - 4.

2.3 Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации как принцип организации государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации как принцип организации государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации в статьях 11, 71-73 и 76 Конституции РФ.

Формы реализации полномочий по предметам совместного ведения РФ и её субъектов на уровне федерального законодательства были закреплена в статьях 11 и 12 № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». Например, в соответствии с частью 1 статьи 12 данного закона, по вопросам, которые отнесены Конституцией Российской Федерации к предметам совместного ведения РФ и её субъектов – издаются федеральные законы, которые бы определяли принципы и основы правового регулирования такого ведения, а также федеральные законы, которые устанавливают порядок осуществления полномочий Российской Федерацией⁴¹. Во второй части указанной статьи определялось, что субъекты РФ до принятия федерального закона по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения РФ и субъектов, могут самостоятельно осуществлять правовое регулирование. И уже после принятия соответствующего закона все приняты ранее акты должны быть приведены в соответствие с ним⁴².

⁴¹ Федеральный закон от 24.06.1999 N 119-ФЗ (ред. от 20.05.2002) "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 28.06.1999, N 26, ст. 3176

⁴² Трегубова Е.В., Куракин А.В., Карпухин Д.В. Конституционные и административные проблемы реализации полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов // Современное право. 2019. N 1. С. 27 - 36.

В настоящее же время статья 71 Конституции закрепляет предметы ведения и полномочия, которые находятся только лишь в ведении Российской Федерации, статья 72 содержит в себе перечисление совместных предметов ведения полномочий РФ и её субъектов, а в статье 73 определено, что вне пределов ведения РФ и полномочий по предметам совместного ведения РФ и её субъектов субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти.

Стоит отметить, что Конституция РФ не перечисляет полномочия исключительно субъектов Российской Федерации, а только указывает, что «вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти»⁴³.

Так, например, к правам субъектов РФ, в том числе, относятся следующие:

- создание органов власти субъектов РФ (ч. 2 ст. 11 Конституции Российской Федерации);

- наличие имущества в собственности (ст. 26.11 Федерального закона от 06.10.1999 N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации");

- реализация вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации собственного правового регулирования, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов (ч. 4 ст. 76 Конституции РФ). При этом в субъекте РФ может быть создан Конституционный (уставный) суд субъекта РФ для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ,

⁴³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 01.07.2020. – № 31. – ст. 4398.

органов местного самоуправления субъекта РФ конституции (устава) субъекта РФ, а также для толкования конституции (устава) субъекта РФ;

- право законодательных (представительных) органов субъектов РФ на законодательную инициативу (ч. 1 ст. 104 Конституции РФ);
- наличие определенной территории (ч. 1 ст. 67 Конституции РФ);
- участие в вопросах федерального уровня путем представления интересов соответствующего субъекта в Совете Федерации (ч. 2 ст. 95 Конституции РФ) и так далее⁴⁴.

Нельзя обойти вниманием и Закон о поправках 2020 года, в рамках которого в часть 1.1 статьи 131 было включено довольно спорное (с конституционной точки зрения) положение из ч.4 ст.34 №131-ФЗ от 6.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Согласно этому положению, органам государственной власти вручается право участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначать на должность и освобождать от неё должностных лиц местного самоуправления, в определенном порядке и случаях, установленных федеральным законом⁴⁵. Однако, подробнее данный вопрос будет рассмотрен в третьей главе настоящей работы.

В настоящее время активно ведутся дискуссии по поводу проблематики сферы разграничения предметов ведения и полномочий в разрезе органов публичной власти. Несмотря на то, что государство пытается идти по пути детализации компетенции конкретных органов власти, большинство деятелей науки отмечают необходимость в прозрачной правовой регламентации полномочий между государственными органами и органами местного самоуправления. Причем, как показывает практика, текущая модель довольно неэффективна, что наиболее ярко выражается на уровне местного самоуправления.

⁴⁴ Иванова, С.В. Субъекты РФ // СПС КонсультантПлюс. 2020.

⁴⁵ Гриценко, Е.В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. N 4. С. 80 - 97.

Представляется, что при существующем в настоящее время подходе разграничения предметов ведения остаются нерешаемыми как минимум несколько проблем.

Прежде всего, проблема заключается в невозможности на практике отделить ответственность одного органа (либо должностного лица) от другого за решение конкретного вопроса на муниципальном уровне. Это как раз-таки приводит к дублированию полномочий, постоянному перекладыванию своих обязанностей и уходу от ответственности за урегулирование тех или иных вопросов (всё то, чего современная государственная политика активно пытается избежать).

Так, выходит, что становится практически невозможно дать ответ на вопрос о том, какой конкретно орган, либо должностное лицо, должно нести ответственность за решение конкретной проблемы, и органы публичной власти могут пользоваться этим в своих интересах.

Также проблемой является и невозможность четкого определения вопросов исключительно местного значения, поскольку сам правовой термин «вопросы местного значения» является довольно абстрактным, несмотря на правовое закрепление в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», где под данным термином понимаются «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно»⁴⁶. Исходя из смысла данной статьи закона государство самостоятельно может определять, чем именно должны заниматься органы местного самоуправления. Следовательно, это и является вопросом местного значения. Такой подход, по общему мнению, говорит об

⁴⁶ Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 29.12.2020) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021) // "Собрание законодательства РФ", 06.10.2003, N 40, ст. 3822

отсутствии четкой научно-проработанной концепции и должного теоретического осмысления термина «вопрос местного значения».

В совокупности это приводит к тому, что государственная власть может себя не ограничивать и хаотично наращивать перечень вопросов местного значения, что вполне можно проследить по изменениям, вносимым в Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ.

Приведенные выше правовые примеры наглядно демонстрируют отсутствие эффективности у существующего подхода. Текущий механизм разделения полномочий между органами государственной и муниципальной власти не позволяет решить данные проблемы. Распространено и мнение о том, что подобная детализация полномочий ведет исключительно к росту объема нормативно-правовых актов и дублированию полномочий органов, что уже, в свою очередь, ведет к перекладыванию друг на друга ответственности и не позволяет эффективно реализовывать функции публичной власти в части местных вопросов⁴⁷.

В настоящее время довольно активно обсуждается точка зрения, согласно которой, более осмысленным является разделение не конкретных полномочий, а предметов ведения между органами публичной власти.

Такое изменение могло бы привести к ряду правовых улучшений, из которых, например:

- органы местного самоуправления смогут освободиться от обязанности, в том числе, решать государственные вопросы в части, касающейся муниципалитета, что даст возможность отдать более высокий приоритет вопросам местного значения;
- кроме того, снизится и финансовая нагрузка на муниципальные образования;
- одним из главных преимуществ такого подхода будет являться более четкое разграничение компетенций между органами публичной власти,

⁴⁷ Аржанов, В.В. Разграничение полномочий и предметов ведения между государственными органами и органами местного самоуправления // Административное право и процесс. 2019. N 7. С. 40 - 42.

что повлечет снижение возможных дублирований полномочий и даст возможность корректно определять круг ответственных органов/лиц за решение тех или иных проблем;

- наконец, это поможет снизить количество требуемых правовых актов, которые отвечают за разграничение полномочий.

Несомненным достоинством такого подхода является и то, что такие изменения не выходят за рамки действующей конституции и не потребуют внесения в неё новых правок.

2.4. Гласность и открытость деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления как принцип организации государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации

Установление и закрепление правовых основ демократического управления государством (к которым, в том числе, относятся закрепление основ местного самоуправления) является одним из главных изменений в праве с моментом введения Конституции Российской Федерации, утвержденной в 1993 году.

Говоря о гласности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления как о принципе организации государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации, закрепленной в части 2 статьи 24 Конституции РФ, сперва стоит раскрыть её сущность. Согласно определению данного принципа, даваемого Конституцией в указанной статье – органы публичной власти (государственной власти и органов местного самоуправления), а также их должностные лица несут обязанность по обеспечению каждому возможности ознакомления с документами и материалами, которые непосредственно затрагивают права и свободы такого лица, если иное не предусмотрено законодательством. Трудно переоценить значение данной нормы для развития принципа гласности. Таким образом Конституция РФ провозглашает некий обязывающий режим для функционирования органов публичной власти по отношению ко всем лицам, находящимся на территории Российской Федерации⁴⁸.

Представляется, что деятельность государственных органов и органов местного самоуправления должна выстраиваться таким образом, чтобы абсолютно каждый мог реализовывать свое право на информацию, при соблюдении при этом баланса публичных и частных интересов и недопущения

⁴⁸ Нурмагамбетов, Р.Г. Общая характеристика понятия и признаков конституционного режима // Вестник Омской юридической академии. 2018. N 1. С. 23 - 28.

безграничного доступа к какой-либо закрытой или охраняемой законом информации (например, о чьей-либо частной жизни). Сама же степень открытости такой информацией может определяться только федеральными законами, отталкиваясь от потребностей в защите частных и публичных интересов⁴⁹.

Ряд деятелей также считают, что декларация свободы выражается в том, что государство не может вмешиваться в какую-либо обозначенную сферу, не имеет право регулировать такую сферу, а также устанавливать какие-либо процедуры реализации свободы⁵⁰. Отсюда можно сделать вывод, о том, что свобода информации, даваемая Конституцией, несет в себе обязанность органов публичной власти о невмешательстве в процессы получения гражданами информации о деятельности органов такой власти.

Более того, представляется очевидным факт того, что органы местного самоуправления, т.е. органы муниципалитета, осуществляющие власть от имени народа, должны осуществлять свою деятельность в том числе при непосредственном контакте с населением.

В статье 18 Конституции Российской Федерации закреплено, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, определяющими деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления.

Данные положения прямо согласуются с принципом гласности местного самоуправления, поскольку законодателем установлена непосредственная связь между деятельностью местного самоуправления и правами и свободами граждан. Говоря иными словами – это связь, которая не может существовать без постоянного и открытого контакта органов местной власти и граждан.

Отдельного внимания в анализе конституционного закрепления принципа гласности местного самоуправления заслуживает гл. 8 Конституции

⁴⁹ Холодная, Е.В. Гласность и открытость как условие законности деятельности органов государственной власти // Вестник СГЮА. 2015. №1 (102). С. 32-36.

⁵⁰ Денисов, С.А. Конституционные свободы // Конституционное и муниципальное право. 2018. N 7. С. 23 - 29.

РФ. Данная глава, которая состоит из четырех статей, определяет в себе основные индивидуальные характеристики механизма функционирования института местного самоуправления. В том числе, в статье 130 указано, что «местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью и осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления».

Помимо этого, рассматриваемый в настоящем параграфе принцип реализуется в конкретных проводимых органами местного самоуправления мероприятиях. К таким мероприятиям, например, можно отнести:

- регулярные отчеты депутатов и прочих выборных должностных лиц перед муниципальным населением;
- организация встреч и приемов граждан;
- выступления и публикация тематических статей в различных средствах массовой информации;
- организация «горячих линий» и «дней открытых дверей», когда граждане, когда граждане могут открыто интересоваться деятельностью какого-либо органа местного самоуправления.

При осуществлении органами государственной власти принципа гласности – они решают несколько основных задач:

Во-первых, необходимо избежать угроз создания каких-либо конфликтных ситуаций и несения ответственности при разглашении своей деятельности.

Во-вторых, необходимо обеспечивать сохранность, а также законное использование документов и различных сведений, находящихся в закрытом

доступе и являющихся государственной тайной, а также других категорий конфиденциальной информации⁵¹.

Анализ практики реализации принципа гласности в сфере местного самоуправления позволяет сделать вывод о своем соответствии положениям Конституции РФ. Так, население может не только тем или иным образом влиять на деятельность органов муниципалитета, но и участвовать в их формировании, а также контролировать их деятельность. Тем не менее, отсутствие прямого закрепления в законодательстве указанного принципа гласности по распространенному в научных кругах мнению является упущением, которое государству предстоит каким-либо образом решить в будущем⁵².

Нет прямого закрепления действия местного самоуправления в рамках рассматриваемого принципа и в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Предполагается, что было бы целесообразно внести соответствующие изменения об указании принципа гласности в качестве одного из основополагающих принципов организации деятельности органов местного самоуправления как в Конституцию России, так и в указанный закон.

Кроме того, в настоящее время, по мнению ряда научных деятелей, наблюдается существенный рост информационного потока, причем, как внешней, так и внутренней информации, что вынуждает государство искать новые пути для организации приема, обработки и передачи информационных потоков. С данным фактором связан рост информационных обязанностей российского государства перед гражданами⁵³.

⁵¹ Пилюгина, Т.В., Петров, В.И., Бабкова, Л.И. Развитие конституционного права граждан на информацию о деятельности органов публичной власти в современных условиях // Вестник КРУ МВД России. 2016. №2 (32). С. 48-52.

⁵² Синцов, Г.В. Понятие и значение принципа гласности для деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации // Известия ВУЗов. Поволжский регион. Общественные науки. 2015. №3 (35). С. 43-47.

⁵³ Гизоев, С.Э. Принципы организации государственной власти // Законность и правопорядок в современном обществе. 2016. №29. С. 39-45.

Д.С. Михеев, в свою очередь, отмечает, что анализ проблем взаимовлияния принципа гласности и права граждан на местное самоуправление показывает, что данные категории получили реализацию в правотворчестве, а также практике деятельности органов местного самоуправления. Так, принцип гласности в настоящее время предопределяет тенденции направления развития российского местного самоуправления. Однако же, потенциал данного принципа по мнению указанного автора остается нереализованным⁵⁴. Таким образом, довольно просто можно сделать вывод о том, что главной задачей государства в данном случае является соблюдение баланса интересов всех субъектов рассматриваемых правоотношений.

Так, случаи возможного ограничения доступа к какой-либо информации, по общепринятому мнению, должны быть закреплены федеральным законом (например, «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»). К тому же, данный перечень не должен подлежать расширительному толкованию.

На основе проведенного анализа можно выделить ряд основных требований к информации об осуществлении деятельности органов публичной власти:

- доступность и открытость раскрываемой органами публичной власти информации;
- своевременность в предоставлении требуемой (запрашиваемой) информации;
- достоверность и полнота информации;
- соблюдение права на государственную тайну и конфиденциальную информацию, защиту чести и деловой репутации.

Именно соблюдение перечисленных факторов должно повысить уровень надлежащего качества информации о деятельности органов

⁵⁴ Михеев, Д.С. Принцип гласности в свете конституционного права граждан на местное самоуправление // Марийский юридический вестник. 2017. №2 (21). С. 12-15.

публичной власти и, в том числе, позволит обеспечить баланс интересов личности, общества и государства, который лежит в основе информационной безопасности.

3 МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК УРОВЕНЬ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

В связи с началом проведения с января 2020-го года российской конституционной реформой организация государственной власти и местного самоуправления претерпела целый ряд изменений, что, безусловно, вызывает высокий интерес не только у специалистов в области права и политики, но и среди обычных граждан России, чье мнение значительно зависит не только от их жизненного опыта, но и того видения, которое подается через средства массовой информации.

При этом, стоит обратить внимание на то, что несмотря на название самого Закона о поправках⁵⁵ («О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»), а также довольно кардинальные изменения в Конституции Российской Федерации, затрагивающие как организацию публичной власти, так и вопросы разделения властей, сами вопросы федерализма и местного самоуправления не придавались широкой огласке в обществе, согласно агитационной кампании государства⁵⁶⁵⁷.

Детально проанализировав нововведения данной реформы, хотелось бы подробнее рассмотреть непосредственно конституционно-правовые новеллы, изменяющие модель российского федеративного устройства и местного самоуправления, которые, полагается, еще будут совершенствоваться в будущем, а также изменения, привнесенные в Конституцию России из уже применяемых в настоящее время нормативно-правовых актов.

Данные изменения примечательны тем, что интерпретация федерализма и местного самоуправления, ранее дававшаяся законодателем, с

⁵⁵ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" // "Собрание законодательства РФ", 16.03.2020, N 11, ст. 1416.

⁵⁶ Зотова Н. Голосование по поправкам в Конституцию России: какие темы продвигает реклама и чего избегают агитаторы [Электронный ресурс] // Русская служба Би-би-си. 2020. 22 июня. URL: <https://www.bbc.com/russian/features-53111327>

⁵⁷ Буклет "Поправки к Конституции Российской Федерации: наша страна, наша Конституция, наше решение!". [Электронный ресурс] // URL: <http://cikrf.ru/analog/constitution-voting/informatsionnye-materialy/makety/>

рассматриваемыми поправками выносятся на конституционный уровень, таким образом становясь частью конституционной модели федеративных отношений и организации местного самоуправления. Ряд деятелей в настоящее время считают, что «Придание конституционного ранга подобным законодательным положениям разрушает Конституцию изнутри, поскольку порождает противоречия внутри единого нормативного акта»⁵⁸. Отсюда и образуется существенная проблема, связанная с достижением внутренней согласованности введенных в Конституцию изменений с уже устоявшимися основами Конституции, а также правами, которые закрепляет 1 и 2 главы Конституции Российской Федерации.

Прежде всего рассматриваемые изменения затрагивают именно организацию публичной власти в Российской Федерации. И, хотя, само понятие «публичной власти» относительно «государственной власти» законодателем не было раскрыто, о чем также свидетельствует и фрагмент из пояснительной записки⁵⁹ к законопроекту о поправке от 20.01.2020 г.: «...В соответствии с законопроектом органы местного самоуправления и органы государственной власти Российской Федерации входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и взаимодействуют в целях наиболее эффективного осуществления полномочий, имеющих государственное значение...», оно довольно давно введено Конституционным Судом Российской Федерации в правовой оборот, как раз с целью фиксации взаимосвязи государственной власти РФ и местного самоуправления. Однако даже несмотря на это, Конституционным Судом признавалось организационное разделение местного самоуправления и органов государственной власти, ввиду закрепления этого в ст. 12 Конституции Российской Федерации.

⁵⁸ Гриценко, Е.В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. N 4. С. 80 - 97.

⁵⁹ Пояснительная записка к проекту Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти". [Электронный ресурс] // URL: <http://kremlin.ru/supplement/5473>

Иной подход выражает в своих работах В.Е. Чиркин, считая, что «публичная власть осуществляется народом территориального публичного образования непосредственно (выборы, референдум и др.) и через создаваемые им органы публичной власти»⁶⁰.

При этом, судя по положениям Закона о поправке законодатель считает иначе, подчеркивая именно организационное единство системы публичной власти. Кроме того, несмотря на отсутствие прямых упоминаний о какой-либо единой системе органов публичной власти, некоторые положения Конституции (статьи 80 и 132) все-таки указывают на вхождения в систему публичной власти как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления. Такое трактование в дальнейшем способно негативно отразиться на организационной самостоятельности как субъектов РФ, так и местного самоуправления, так как прямо способствует расширению федерального участия в данных сферах⁶¹.

Интерес также представляет мнение, которое выразил Малый А.Ф., говоря о том, что в рассматриваемых конституционных поправках усматривается попытка инициатора данных поправок обойти таким образом положения не подлежащей к изменению статьи 10 Конституции РФ, которая по своей сути исключает возможность включения органов местного самоуправления в систему органов государственной власти. Однако, введенный в оборот термин «единая система публичной власти» как раз говорит о том, что соединение в цельную систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления уже произошло на законодательном уровне. Вероятно, законодатель таким образом осуществлял поиск модели, которая оптимально бы отвечала его интересам⁶².

⁶⁰ Чиркин, В.Е. Конституционная терминология: монография / В.Е. Чиркин - Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации - М.: Норма - ИНФРА-М, 2016 – 215 с.

⁶¹ Гриценко, Е.В. Разграничение и передача полномочий в системе публично-властных отношений // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. N 2(69). С. 72 - 91

⁶² Малый, А.Ф. О правовом содержании понятия "публичная власть" // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. N 7. С. 8 - 12.

Несомненно, стоит обратить внимание и на то, что Конституционный Суд Российской Федерации уже довольно давно конструировал основы включения местного самоуправления в систему публичной власти и «поддержания в ней – на основе баланса интересов – межуровневого взаимодействия»⁶³. Из этого вытекает, что состав органов местного самоуправления граждане обязаны определять «в строгом соответствии с установленными федеральным законом общими принципами организации местного самоуправления...». Следовательно, федеральный законодатель может, в свою очередь, как выбирать оптимальные для него варианты формирования структуры органов местного самоуправления, так и предусматливать эти варианты для граждан⁶⁴. Может показаться, что местные жители, на первый взгляд, не ограничены в своем праве на реализацию принципов организации местного самоуправления, однако Конституция РФ никаким образом не воспрещает установлению каким-либо федеральным законом в конституционно значимых целях только лишь одного варианта образования органов местного самоуправления⁶⁵. Такое положение дел повлекло за собой возможность установки партийного контроля над местным представительным органом муниципального образования. Это стало возможным благодаря тому, что главой муниципального образования, так же, как и главной местной администрации, согласно изложенному выше, теперь могут стать лица, которые вообще не имеют какого-либо отношения к местным жителям и не прошли через, так называемые, фильтры муниципальной демократии. При этом, стоит подчеркнуть, что сложившаяся

⁶³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. N 30-П "По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области "Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы" // СЗ РФ. 2015. N 50. Ст. 7226.

⁶⁴ Романовская, О.В. Конституционные основы делегирования государственно-властных полномочий негосударственным организациям: монография / О.В. Романовская - Москва: Проспект, 2019 - 232 с.

⁶⁵ Пешин, Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: новая (старая) модель соотношения государственной и муниципальной формы публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 6. С. 10 - 15.

в настоящее время практика, согласно статьи 131 Конституции Российской Федерации, не противоречит конституционным положениям⁶⁶.

Нередким, в связи с этим, является мнение о том, что органы государственной власти Российской Федерации не должны прямо руководствовать местным самоуправлением, так как оно по своей сути является самостоятельным уровнем публичной власти. Вместо этого предлагается перейти с местным самоуправлением в более «партнерские» отношения, ведя диалог, так как это только укрепит единство государственной власти и государственности России в целом⁶⁷.

Отмечая факт того, что дуалистическая форма взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления, при которой местное самоуправление являлось как, своего рода, продолжением государства, так и общественным институтом, нельзя не согласиться с рядом научных деятелей, отмечающих, что происходящее в настоящее время реформирование российского местного самоуправления планомерно лишает его не только самоорганизации, но и иных черт, присущих общественному институту. Полагается, что это является следствием попытки законодателя, в лице государства, расширения своего контроля над территориями, а также предотвращения конфликтов своих интересов и интересов местного самоуправления, как общественного института, так как подобные конфликты пошатнули бы полноту его управления. Подобные действия могут стать причиной того, что местное самоуправление станет только лишь уровнем государственной власти⁶⁸.

Видится, что закрепляя собой такую направленность взаимосвязи государственной власти и местного самоуправления, Закон Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации «О

⁶⁶ Авакьян, С.А. Разделение властей: для каких уровней применять? / С.А. Авакьян // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. N 4 (123). С. 15 - 26.

⁶⁷ Корабельникова, Ю.Л. К вопросу о реализации права населения на определение структуры органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. N 7. С. 36 - 39.

⁶⁸ Пешин, Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статут, 2007. 461 с.

совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» нередко противопоставляет между собой основы конституционного строя России, закрепленные в первой главе Конституции РФ, а также все рассмотренные ранее положения об организации местного самоуправления, содержащиеся в данном Законе.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основании проведенного исследования можно сделать вывод о том, что текущая система и принципы организации деятельности государственных органов и местного самоуправления далеки от совершенства. Причины такого положения в праве являются разносторонними, однако решающее значение здесь имеет отсутствие четкости в определении предметов совместного ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления, что вносит определенную неясность. В связи с этим существует необходимость совершенствования правового регулирования вопросов, связанных с принципами организации органов публичной власти Российской Федерации.

Так, например, в разрезе рассмотрения принципа гласности, как одного из принципов организации государственных органов и местного самоуправления, нельзя не обратить внимание и на то, что в нынешних условиях усложнения экономической ситуации в стране и роста внешнеполитической напряженности необходимо дополнительное повышение доверия населения как к государственной, так и к местной власти, усиление гражданской активности, привлечение граждан для решения местных вопросов. Недопустимо оставлять без изменения сложившуюся ситуацию, в которой органы местной власти фактически могут быть отделены от населения, поскольку созданные бюрократические процедуры мешают непосредственному контакту местного самоуправления и граждан.

В связи с этим целесообразно внести соответствующие изменения в Конституцию РФ и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», указав принцип гласности в качестве одного из основополагающих принципов осуществления местного самоуправления. Внесение подобных изменений задаст определенный вектор деятельности органов местного самоуправления, обеспечит на законодательном уровне возможность для развития институтов местной власти, создаст условия для

более активного участия местного населения в процессе осуществления местного самоуправления. Кроме того, внесение указанных изменений позволит привести нормативно-правовую базу, регламентирующую основы деятельности органов местной власти, к соответствию иному законодательству, максимально расширяющему и защищающему права и свободы граждан.

Помимо этого, при изучении вопроса об участии граждан Российской Федерации в организации и деятельности органов публичной власти РФ был выявлен ряд проблем, к которым можно отнести:

- снижение количества граждан, которые принимают участие в референдумах и выборах (стоит отметить, что это касается всех уровней публичной власти);
- допущение возможности искажения воли избирающих граждан, причем как со стороны органов государственной и муниципальной власти, так и каких-либо отдельных политических и общественных объединений;
- нехватка практики социального контроля за процессом проведения выборов и референдумов, а также подсчитывания и учета голосов граждан;
- доступность избирательных участков должна быть более высокой, в том числе для лиц, которые проживают в каких-либо отдаленных или труднодоступных местностях.

Предполагается, что вариантом решения перечисленных проблем может послужить более активное внедрение электронной демократии (совокупность институтов прямой демократии, которые реализуются как российскими, так и иностранными гражданами, с помощью информационно-коммуникационных технологий), что, несомненно, также положительно скажется на уровне доверия между государством и гражданами Российской Федерации.

При всем этом, звучащие в настоящее время оценки произошедшей в России с января 2020 года конституционной реформы и восприятие ее в качестве новой стратегии развития и поворота к традиционным ценностям,

ознаменовавшим отказ от идеалов демократического и правового государства, также представляются слишком категоричными и не соответствующим действительности: все-таки говорить о кардинальном изменении Конституции 1993 года не приходится.

Так, нельзя не согласиться с выводом Конституционного Суда РФ, выраженным в его Заключении по Закону о поправке, в котором он подчеркивает, что Конституция в целом не меняется, так как основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, являясь непосредственным ядром Конституции, как и прежде сохраняют свою силу и остаются неизменными.

Но даже учитывая вышеизложенное в области организации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления произошли довольно масштабные изменения, которые были подробно рассмотрены во время написания данной работы.

Как показал проведенный анализ изменений в сферах федеративного устройства и местного самоуправления, многие новеллы, раздвигая рамки дискреции для федерального законодателя, создают при этом дополнительную неопределенность и угрозу нарушения конституционных принципов и прав. В связи с этим перед федеральным законодателем, как и перед Конституционным Судом РФ, стоит непростая задача дальнейшего конституционного истолкования поправок, их согласования с иными положениями в русле конституционных принципов и в целях устранения возникающих неопределенностей и противоречий. Выработанные до сих пор в российской конституционно-судебной практике правовые позиции по вопросам федерализма и местного самоуправления сохраняют свою актуальность и могут послужить важным ориентиром в поиске баланса, а также в процессе дальнейшей законодательной интерпретации новых конституционных положений.

Таким образом, в разрезе предмета данной работы, в настоящее время существует необходимость пересмотра принципов разграничения предметов

ведения между органами государственной власти и органами местного самоуправления, в виду их частичного смешения между собой.

Данная мера позволит преодолеть имеющиеся пробелы и неясности в рамках деятельности органов публичной власти, а также позволит более четко определять ответственность органов публичной власти, а также их должностных лиц за решение конкретных вопросов в области применения власти, в особенности, в рамках местного самоуправления.

Список использованных источников

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 01.07.2020. – № 31. – ст. 4398.

2. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 N 4-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ, 09.11.2020, N 45, ст. 7061.

3. Федеральный закон от 24.06.1999 N 119-ФЗ (ред. от 20.05.2002) "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 28.06.1999, N 26, ст. 3176.

4. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 13.07.2020) // Российская газета. – 1999. – № 206.

5. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 29.12.2020) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021) // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, N 40, ст. 3822.

6. Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ (ред. от 06.02.2020) "О полиции" // "Парламентская газета", N 7, 11-17.02.2011

7. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" // Собрание законодательства РФ - 16.03.2020 - N 11 - ст. 1416.

8. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 N 95-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // "Парламентская газета", N 140-141.

9. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. N 30-П "По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области "Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы" // СЗ РФ - 2015 - N 50 - ст. 7226.

Научная и учебная литература

10. Аржанов, В.В. Разграничение полномочий и предметов ведения между государственными органами и органами местного самоуправления // Административное право и процесс. 2019. N 7. С. 40 - 42.

11. Голунский, С.А., Строгович, М.С. Конспект по теории государства и права. М., 1940; Теория государства и права. М., 1955.

12. Исаев, И.А. *Politica Hermetica: скрытые аспекты власти* М.: Юристъ, 2002.

13. Чиркин, В.Е. Элементы сравнительного государствоведения. М., 1994. С. 16.

14. Чиркин, В.Е. Конституционная терминология: монография / В.Е. Чиркин - Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации - М.: Норма - ИНФРА-М, 2016 – 215 с.

15. Манов, Г.Н. Признаки государства: новое прочтение. Политические проблемы теории государства. М., 1993. 42 с.

16. Морозов, А.В. Исполнительная власть: сущность, структура, система: учебное пособие. Владимир, 2004. С. 13-14.

17. Нурмагамбетов Р.Г. Общая характеристика понятия и признаков конституционного режима // Вестник Омской юридической академии. 2018. N 1. С. 23 - 28.

18. Ожегов, С.И. Словарь русского языка: ок. 57000 слов / Под ред. чл.-корр. АН СССР Н.Ю. Шведовой. 20-е изд., стереотип. М.: Русский язык, 1988 - 71 с.

19. Романовская, О.В. Конституционные основы делегирования государственно-властных полномочий негосударственным организациям: монография / О.В. Романовская - Москва: Проспект, 2019 - 232 с.

20. Словарь русского языка: В 4 т. / АН СССР, Ин-т русского языка; под ред. А.П. Евгеньевой. 2-е изд., испр. и доп. Т. 1. А - Й. М.: Русский язык, 1981 – 184 с.

Публикации в научных журналах, сборниках и СМИ

21. Авакьян, С.А. Разделение властей: для каких уровней применять? / С.А. Авакьян // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. N 4 (123). С. 15 - 26.

22. Акутаев, Р.М., Кадимова, М.Ш. Разграничение полномочий - не правовая формальность, а конституционный принцип организации власти // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2016. №3. С. 48-51.

23. Андриченко, Л.В. Разграничение полномочий между органами власти различных территориальных уровней: проблемы централизации и децентрализации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. №4. С. 37-55.

24. Барбин, В. В. Органы внутренних дел (полиция) как субъект реализации конституционно-правового режима ограничения прав и свобод человека и гражданина // Человек: преступление и наказание. 2016. № 2 (93). С. 22–26.

25. Безруков, А.В. Государственная и муниципальная власть в системе единой публичной власти России // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. N 6. С. 23 - 28.

26. Безруков, А.В. Конституционно-правовые основы деятельности полиции в контексте положений главы 2 Конституции Российской Федерации / А.В. Безруков // Российская юстиция. 2017. N 12. С. 22-24.
27. Бикташев, А.А. Конституционные основы местного самоуправления // Вестник науки и образования. 2018. №14-2 (50). С. 47-55.
28. Боженко, С.Я. О гражданской правосубъектности органов государственной власти // Журнал российского права. 2018. №1 (253). С. 47-54.
29. Бланкенагель, А. В поисках исчезнувших исключительных полномочий субъектов Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. N 1(58). С. 153 – 162.
30. Васильева Е.И., Гусельникова О.Ю. Проблемы развития местного самоуправления // Муниципалитет: экономика и управление. 2018. №4 (25). С. 26-31.
31. Гизоев, С.Э. Принципы организации государственной власти // Законность и правопорядок в современном обществе. 2016. №29. С. 39-45.
32. Гончаров, В.В. Понятие государственной власти и его формализация в законодательстве Российской Федерации // История государства и права 2008, N 16, С. 26-27.
33. Гончаров, В. В. Принципы организации и деятельности органов государственной власти в Российской федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Махачкала, 2005.
34. Гошуляк, В.В. Правовые принципы закрепления основ конституционного строя России в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации // Lex Russica. 2017. №1 (122). С. 121-129.
35. Григорьев, А.В. Реализация конституционного права граждан на управление делами государства в условиях цифровизации // Журнал российского права. 2020. N 2. С. 45 - 57.

36. Гриценко, Е.В. Обеспечение основных гарантий избирательных прав в условиях информатизации избирательного процесса // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 5. С. 41 - 49.
37. Гриценко, Е.В. Разграничение и передача полномочий в системе публично-властных отношений // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. N 2(69). С. 72 - 91
38. Гриценко, Е.В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. N 4. С. 80 - 97.
39. Денисов, С.А. Конституционные свободы // Конституционное и муниципальное право. 2018. N 7. С. 23 - 29.
40. Егорова, Н.Е. Муниципальная реформа в Российской Федерации и структура органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2007. N 12. С. 110 - 117.
41. Золотарев, М. С. Проблемы реализации основных принципов организации и деятельности органов государственной власти в Российской Федерации // Академическая мысль. 2019. №2 (7). С. 28-32.
42. Калугина, Н.В. К вопросу о соотношении понятий государственной и публичной власти // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2019. №5-1. С. 39-48.
43. Кашапова, Н.Р. Право граждан на местное самоуправление // Символ науки. 2017. №1. С. 144-146.
44. Козлова, Т.З. К истории местного самоуправления в России. (от комитетов местного самоуправления в Москве к современному местному самоуправлению) // Муниципалитет: экономика и управление. 2018. №3 (24). С. 5-10.
45. Колесников, Е.В. Законность как принцип организации и деятельности органов государственной власти // Российская юстиция. 2020. N 5. С. 2 - 4.

46. Колесников, А.В. Современное толкование терминов "система" и "структура" органов местного самоуправления // Административное право и процесс. 2020. N 3. С. 13 - 16.

47. Колесова, Н.В. Правовые основы регионального законодательства в РФ и перспективы его развития // Новое слово в науке и практике: гипотезы и апробация результатов исследований. 2015. №21. С. 12-19.

48. Корабельникова, Ю. Л., Митяев В. В. Законность в различные исторические периоды развития государств // Закон и правопорядок в третьем тысячелетии: материалы международной научно-практической конференции. Калининградский филиал Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017.

49. Корабельникова, Ю.Л. К вопросу о реализации права населения на определение структуры органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. N 7. С. 36 - 39.

50. Кострова Н. М. Проблемы реализации конституционных положений в правоприменительной практике // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2013. №1. С. 51-59.

51. Кочетова, Н.М. Соотношение государственной власти и местного самоуправления в РФ // Государственная власть и местное самоуправление. 2003. N 1. С. 10 - 11.

52. Кулакова, Т. А. Открытость и прозрачность органов государственной власти как механизмы социально-политических инноваций в ходе административной реформы // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2011. № 8–4 (14).

53. Малый, А.Ф. Государственная власть как правовая категория // Государство и право. 2001. N 3. С. 98.

54. Малый, А.Ф. О правовом содержании понятия "публичная власть" // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. N 7. С. 8 - 12.

55. Милушева, Т.В. Самоограничение государственной власти: правовое измерение // Юридическая техника. 2018. №12. С. 19-27.
56. Михеев, Д.С. Принцип гласности в свете конституционного права граждан на местное самоуправление // Марийский юридический вестник. 2017. №2 (21). С. 12-15.
57. Москалева, О.В. Опасности, которые таит цифровизация // Жилищное право. 2017. N 10.
58. Мусалова, З.М. Государственная власть и местное самоуправление как уровни публичной власти // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 3: Общественные науки. 2018. №3. С. 28-38.
59. Мустафин, Ч.С. Муниципальная власть как первичный уровень публичной власти // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2019. №12-2. С. 18-21.
60. Напалкова, И.Г. Политическая природа государственной власти // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. 2020. С. 34-39.
61. Орловская, А. К. Конституционные принципы организации деятельности правового государства // Развитие общественных наук российскими студентами. 2017. №6. С. 28-34.
62. Пилюгина, Т.В., Петров, В.И., Бабкова, Л.И. Развитие конституционного права граждан на информацию о деятельности органов публичной власти в современных условиях // Вестник КРУ МВД России. 2016. №2 (32). С. 48-52.
63. Пешин, Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статут, 2007. 461 с.
64. Пешин, Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: новая (старая) модель соотношения государственной и

муниципальной формы публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 6. С. 10 - 15.

65. Половченко, К.А. Децентрализация государственной власти: опыт ФНРЮ // Проблемы экономики и юридической практики. 2018. №5. С. 52-59.

66. Пьянкова, Е.С. Акты органов государственной власти // Вестник Московского университета МВД России. 2017. №4. С. 33-39.

67. Россинский Б.В. Исполнительная власть и государственное управление // Lex Russica. 2018. №7 (140). С. 24-38.

68. Русанова, Д.Ю. Проблемы взаимодействия органов муниципальной власти и населения // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2019. №11-3. С. 89-98.

69. Синцов, Г.В. Понятие и значение принципа гласности для деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации // Известия ВУЗов. Поволжский регион. Общественные науки. 2015. №3 (35). С. 43-47.

70. Сюткина Н.С. Конституционно-правовые механизмы разграничения предметов ведения и полномочий // European science. 2015. №8 (9). С. 28-41.

71. Трегубова Е.В., Куракин А.В., Карпухин Д.В. Конституционные и административные проблемы реализации полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов // Современное право. 2019. N 1. С. 27 - 36.

72. Хасянов, Р.З. Право граждан и их объединений на осуществление государственных и муниципальных полномочий // Российский юридический журнал. 2020. N 1. С. 59 - 71.

73. Хасянов Р.З. Социально-политическое предназначение института передачи государственных полномочий организациям: привлечение экспертных знаний и повышение качества государственных услуг // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 11. С. 12 - 16.

74. Холодная, Е.В. Гласность и открытость как условие законности деятельности органов государственной власти // Вестник СГЮА. 2015. №1 (102). С. 32-36.

75. Чиркин, В.Е. Конституционная терминология: монография / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Норма; ИНФРА-М, 2016. С. 215.

76. Шабakov, С.Е., Сидоров О.А. Гарантирование интересов субъектов в правовых позициях Конституционного Суда РФ // Наука, образование и культура. 2017. №5 (20). С. 35-47.

77. Юрицин, А.А. О системном понимании права и государственной власти // Сибирское юридическое обозрение. 2018. №4. С. 507-512.

Иностранная литература

78. Arendt H. Macht und Gewalt. // Munchen, 1970. P. 122.

79. Dahl R.A. Power // International Encyclopedia of Social Sciences. N.Y., 1968. Vol. 12. P. 407; French J.R., Raven B. The Bases of Social Power // Cartwright D., Zander A. Group Dynamics: Research and Theory. L., 1960. P. 609.

Источники на электронных носителях

80. Буклет "Поправки к Конституции Российской Федерации: наша страна, наша Конституция, наше решение!". [Электронный ресурс] // URL: <http://cikrf.ru/analog/constitution-voting/informatsionnye-materialy/makety/> (дата обращения: 07.08.2020);

81. Зотова Н. Голосование по поправкам в Конституцию России: какие темы продвигает реклама и чего избегают агитаторы [Электронный ресурс] // Русская служба Би-би-си. 2020. 22 июня. URL: <https://www.bbc.com/russian/features-53111327> .

82. Иванова С.В. Субъекты РФ [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. 2020.

83. Малютин Н.С. Публичная власть [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. 2020.

84. Пояснительная записка к проекту Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти".
[Электронный ресурс] // URL: <http://kremlin.ru/supplement/5473> .