

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. ЛОМОНОСОВА

На правах рукописи

Ибрагимов Олег Александрович

**Конституционно-правовой институт исполнительной власти
в Российской Федерации**

Специальность 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2023

Диссертация подготовлена на кафедре правовых основ управления факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова

Научный руководитель – *Лексин Иван Владимирович,*
доктор юридических наук, доцент

Официальные оппоненты – *Безруков Андрей Викторович*
доктор юридических наук, доцент,
ФГКОУ ВО «Сибирский юридический
институт Министерства внутренних дел
Российской Федерации», кафедра
государственно-правовых дисциплин,
профессор;

Джагарян Армен Арменович
доктор юридических наук,
Аппарат Государственной Думы
Федерального Собрания Российской
Федерации, помощник депутата по
работе в Государственной Думе;

Кененова Ирина Павловна
кандидат юридических наук, доцент,
ФГБОУ ВО «Московский государственный
университет имени М.В. Ломоносова»,
юридический факультет, кафедра
конституционного и муниципального
права, доцент.

Защита диссертации состоится «22» июня 2023 г. в 16 часов 30 минут на заседании диссертационного совета МГУ.051.4 Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова по адресу: Москва, Ленинские горы, д. 1, стр. 13-14, 4-й учебный корпус, Юридический факультет, ауд. 536а.

E-mail: dissovet@law.msu.ru.

С диссертацией можно ознакомиться в отделе диссертаций научной библиотеки МГУ имени М.В. Ломоносова (Ломоносовский просп., д. 27) и на портале: <https://dissovet.msu.ru/dissertation/051.4/2560>.

Автореферат разослан «___» мая 2023 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук, доцент

А.А. Троицкая

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Исполнительная власть занимает особое место в системе разделения властей. Посредством регулятивной и правореализационной деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц содержание законодательных актов воплощается в реальной жизни. Органы исполнительной власти действуют постоянно и непрерывно, организуют жизнь практически каждого гражданина в государстве, реализуя огромное количество административно-хозяйственных и распорядительных функций. При осуществлении органами исполнительной власти государственно-властных полномочий затрагиваются как права и свободы отдельного человека, так и интересы общества в целом.

В связи с этим построение, формирование и функционирование системы органов исполнительной власти требует самого пристального внимания как практических работников, так и ученых. Современная эпоха ставит перед государством новые масштабные и разнообразные вызовы (усложнение внешнеполитической обстановки, эпидемиологические угрозы, учащение природных и техногенных катастроф, кризисные явления в финансово-экономической сфере, миграционные и иные демографические проблемы, высокая динамика цифровизации общественных отношений), что еще более актуализирует вопросы совершенствования нормативной основы организации исполнительной власти и, в частности, конституционно-правовой составляющей данной основы.

В современной России исполнительная власть представляет собой сложную многоуровневую систему с горизонтальными и вертикальными связями. Качество государственного управления напрямую зависит от продуманности и проработанности системных связей органов исполнительной власти между собой, а также с высшим должностным лицом государства, органами законодательной и судебной власти, иными государственными органами и органами местного самоуправления. Не менее важным является

взаимодействие исполнительной власти с гражданами, конечными потребителями результатов деятельности ее органов.

В последние годы институт исполнительной власти в России неоднократно трансформировался. Текущий этап его развития берет начало в закрепившей концепт единой системы публичной власти конституционной поправке 2020 г., за которой последовало законодательное реформирование организации исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях. Осмысление состоявшихся нововведений представляется весьма своевременным и практически значимым.

Степень научной разработанности темы исследования. Интерес ученых к исследованию конституционно-правовых проблем организации исполнительной власти закономерно связан с их значимостью не только для отдельных граждан и общества в целом, но и для обеспечения жизнеспособности самого государства.

В дореволюционный период отдельные вопросы организации исполнительной власти затрагивались в работах А.А. Алексева, А.С. Алексева, В.М. Гессена, А.Д. Градовского, К.О. Дюгамеля, А.И. Елистратова, Н.А. Захарова, Н.М. Коркунова, Ф.Ф. Мартенса, М.М. Сперанского. В советское и постсоветское время исследованием теоретических основ организации исполнительной власти занимались такие ученые как С.А. Авакьян, А.С. Автономов, И.Л. Бачило, А.И. Бобылев, А.А. Бондаренко, Н.Г. Горшкова, А.А. Гришкoveц, В.А. Зимин, В.И. Ивакин, К.М. Конджакулян, В.А. Лебедев, И.С. Мелюхин, Л.А. Нудненко, М.П. Петров, И.А. Полянский, О.И. Чепунов, Т.Я. Хабриева, Н.Ю. Хаманева.

Конституционно-правовые проблемы построения и функционирования исполнительной власти на общегосударственном и региональном уровнях являлись предметом исследований значительного числа отечественных ученых-юристов. Вклад в их изучение внесли А.В. Агалов, А.В. Акчурина, Р.А. Баширов, Е.В. Битюцкий, Д.С. Выголовский, В.В. Гончаров, Р.М. Дзидзоев, З.А. Духновская, Е.В. Ионова, Ю.М. Козлов, М.А. Краснов,

И.В. Лексин, Н.К. Лугуева, В.Д. Мазаев, В.В. Невинский, А.В. Нечкин, Ю.А. Нисневич, Ж.И. Овсепян, С.А. Осетров, В.И. Опрятков, К.А. Прохоров, Б.Х. Раззоков, Г.Б. Романовский, С.А. Старостин, Д.Л. Сурков, Г.М. Суходольский, Л.А. Тхабисимова, К.В. Чепрасов, К.В. Чеснов, А.С. Чесноков, И.Г. Шаблинский, Д.В. Шахов и другие. Важную роль в осмыслении этапов институционализации исполнительной власти сыграли историко-правовые изыскания А.А. Дахиной, В.М. Зарецкого, С.В. Запольского, Г.И. Пещерова, М.В. Шахматова и П.Л. Яцентюка.

Проблемы конституционно-правового характера, касающиеся исполнительной власти, разрабатывались многими зарубежными правоведами, среди которых: А. Бланкенагель, Г.А. Берманн, М. Бекенферде, С. Кейси, Д.С. Мартинес.

Несмотря на многочисленность исследований, затрагивающих проблемы организации исполнительной власти, немалое число содержащихся в них научных положений требует уточнения или переработки. В свете формирования основ единой системы публичной власти существует необходимость комплексного конституционно-правового исследования института исполнительной власти в Российской Федерации. Указанные обстоятельства определили актуальность и научную и практическую целесообразность проведения исследования выбранной темы.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие по поводу организации и осуществления исполнительной власти в современной России.

Предмет исследования – доктринальные положения, формальные источники конституционного права Российской Федерации и содержащиеся в них формулировки правовых норм об организации исполнительной власти, практика их реализации, данные из официальных источников информации.

Цель и задачи исследования. Цель диссертационного исследования составили выявление конституционно-правовых проблем организации исполнительной власти в современной России и подготовка предложений по их решению.

Для достижения данной цели потребовалось решить следующие задачи:

- раскрыть подходы, касающиеся сущности института исполнительной власти;
- определить правовую природу института исполнительной власти и его содержание;
- исследовать проблемы понимания института исполнительной власти в современной конституционно-правовой науке;
- основываясь на исторических фактах, нормативных источниках и научных исследованиях, составить поэтапное описание институционализации исполнительной власти современной России в конституционном законодательстве;
- выявить особенности строения конституционно-правового института исполнительной власти и его взаимосвязи с иными институтами конституционного права;
- исследовать конституционно-правовые основы порядка построения федеральных и региональных органов исполнительной власти;
- соотнести сложившиеся модели организации исполнительной власти с формальными источниками конституционного права Российской Федерации, обеспечивающими функционирование органов исполнительной власти;
- проанализировать конституционно-правовую практику организации подсистем органов исполнительной власти.

Методология исследования. Общенаучную методологическую базу диссертации составили диалектический метод, индукция, дедукция, сравнение, системный и структурно-функциональный методы. Обоснованию и

формулированию выводов способствовали частнонаучные методы: формально-юридический метод, метод толкования, сравнительно-правовой метод, метод правового моделирования.

Теоретическая основа исследования включает труды М. Вебера, Т. Гоббса, Г. Еллинека, Д. Локка, Ш.Л. Монтескье и М.М. Сперанского. В сфере конституционного права следует отметить концептуальные положения работ С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, И.Л. Бачило, В.А. Зимина, К.А. Ишекова, О.Е. Кутафина, В.А. Лебедева, Г.Б. Романовского, Д.Л. Суркова, В.Е. Чиркина, Т.Я. Хабриевой. Применительно к другим отраслям права, в особенности административного, были задействованы научные выводы Д.Н. Бахраха, А.А. Клишаса, А.Н. Медушевского, Б.В. Россинского, А.Л. Тена, Н.Ю. Хаманевой.

Нормативную правовую базу исследования составили Конституция Российской Федерации, международные документы, федеральные конституционные законы, федеральные законы, нормативные акты Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, судебные решения, правовые акты иных федеральных органов государственной власти, конституции (уставы) и законы субъектов РФ, нормативные правовые акты высших должностных лиц и высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, нормативные правовые акты зарубежных государств.

Эмпирическая база исследования представлена статистическими данными и материалами официальных электронных ресурсов органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, решениями судов общей юрисдикции и иными правоприменительными актами, результатами социологических исследований.

Научная новизна диссертационного исследования определяется разработкой новых теоретических положений и практических рекомендаций, связанных с конституционно-правовой регламентацией исполнительной власти. Сформулированы условия, обеспечивающие

единство конституционно-правового института исполнительной власти. Комплексное конституционно-правовое исследование организации исполнительной власти позволило разработать рекомендации, направленные на совершенствование конституционно-правового регулирования деятельности органов исполнительной власти, порядка их формирования и расформирования и иных процедур, связанных с организацией исполнительной власти.

Научная новизна исследования отражена в следующих **основных положениях, выносимых на защиту**.

1. С дореволюционного периода истории российского государства существует два основных подхода к пониманию исполнительной власти: как набора органов исполнительной власти и как совокупности административных полномочий. Однако в содержательном плане концепция исполнительной власти с начала XX века претерпела кардинальные изменения: функционал, связанный преимущественно с использованием методов принуждения особого рода, уступил место вначале административным процедурам, а затем обслуживанию социальных и экономических нужд населения.

2. Институционализация исполнительной власти как полноценной составляющей государственной власти современной России включала несколько стадий: период сосуществования советской модели построения государственной власти с организационно-правовыми основами новой системы исполнительной власти (1990–1992 гг.); конституционно-правовое закрепление исполнительной власти как ветви государственной власти (1993–1996 гг.); конкретизация конституционно-правового статуса органов исполнительной власти (1997–2003 гг.); организационно-структурное реформирование института исполнительной власти (2004–2009 гг.); латентное расширение сферы воздействия исполнительной власти на общественные отношения в условиях стабильного функционирования системы ее органов (2010–2019 гг.); публично-правовое реформирование системы исполнительной вла-

сти (2020 г. – настоящее время). Возможно предположить, что в течение текущего этапа будет происходить дальнейшее расширение в составе компетенции органов местного самоуправления доли государственных полномочий, в связи с чем появится еще больше оснований считать исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований де-факто низовым уровнем исполнительной власти.

3. В конституционном праве исполнительную власть предлагается понимать как составляющую часть государственной власти в значении способности (возможности) осуществлять воздействие на правовой статус организационно неподчиненных лиц посредством осуществления полномочий, направленных на реализацию законодательства.

4. В системе права необходимо различать структурные единицы: институт исполнительной власти как ветви государственной власти, субинститут организации исполнительной власти и субинститут исполнительной власти в смысле компетенции (полномочий). Основу первого составляют нормы конституционного права, что позволяет квалифицировать его как конституционно-правовой институт. Другие же имеют в большей степени смешанный характер (состоят из норм конституционного, административного, финансового и других отраслей права).

Несмотря на многоотраслевой характер сферы осуществления исполнительной власти, основу ее конструкции составляет конституционно-правовое регулирование. В частности, система органов исполнительной власти, пределы их компетенции, ее распределение между самими органами исполнительной власти в общем виде предопределены конституционно-правовыми принципами разделения властей, единства государственной власти и единства публичной власти.

5. Единство конституционно-правового института исполнительной власти может быть обеспечено совокупностью общих норм-принципов, определяющих порядок формирования и функционирования федеральной и

региональной подсистем органов данной ветви власти. Юридико-технически единство обеспечивается универсальными подходами к нормативному описанию полномочий органов исполнительной власти, организационному структурированию систем органов исполнительной власти, установлению форм и методов управления.

Однако единство конституционно-правового института исполнительной власти не является безусловным. Конституционно-правовое регулирование не позволяет в полной мере обеспечить применение унифицированных требований к организации всех органов исполнительной власти. Так, сфера ведения Российской Федерации в отношении установления только общих принципов организации региональных систем исполнительной власти с течением времени расширилась до детальной регламентации многих конституционных процедур построения их органов. Кроме того, Конституционный Суд РФ в правовых позициях, как правило, поддерживает принадлежность компетенции федерального центра по вопросам организации исполнительной власти в субъектах РФ. Несмотря на это, в построении систем федеральных и региональных органов исполнительной власти имеются значимые расхождения.

6. Недостаточное единство института организации исполнительной власти компенсируется существующими правилами построения федеральной и региональной подсистем органов исполнительной власти. В отношении подсистемы федеральных органов исполнительной власти единство обеспечивается решающим политико-правовым влиянием главы государства на все стадии процесса формирования и прекращения деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляется главой государства. В субъектах РФ механизм реализации принципа единства в отношении построения соответствующих систем органов исполнительной власти основывается на вертикальных субординационных взаимосвязях между органами по схеме: Президент РФ – высшее должностное лицо – высший исполнительный орган –

иные исполнительные органы. Хотя формально Президент РФ не участвует в наделении полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ, но существует ряд конституционно-правовых механизмов, обеспечивающих влияние главы государства на персональный состав этого органа власти. Наиболее значимый среди них – прекращение полномочий в связи с утратой доверия. В свою очередь, высшее должностное лицо субъекта РФ, де-факто находясь в рамках иерархических взаимосвязей с главой государства, осуществляет управление практически по всем вопросам, касающимся организации исполнительной власти.

7. В целях совершенствования нормативной основы построения федеральной подсистемы исполнительной власти предложен ряд законодательных нововведений. Наиболее существенным из них является конституционное закрепление механизма утверждения депутатами Государственной Думы программы основных направлений деятельности Правительства РФ. Это призвано компенсировать слабость практического влияния Федерального Собрания на формирование Правительства РФ.

Подготовлены и иные предложения по совершенствованию законодательной основы системы федеральных органов исполнительной власти. Дефекты в нормативно-правовом обеспечении межведомственного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти рекомендуется исправить посредством внесения в нормативные правовые акты изменений, направленных на усиление роли Правительства РФ в стратегическом планировании деятельности федеральных органов исполнительной власти. Конституционно-правовые процедуры прекращения деятельности Правительства РФ и отдельных его членов представляется необходимым модернизировать посредством изменения правил добровольной отставки Правительства РФ; установления обязанности главы государства объявить об отставке Правительства РФ при повторном вынесении вотума недоверия Государственной Думой; обеспечения участия палат парламента в отставке членов Правительства РФ.

8. В корректировках нуждается конституционно-правовой статус высшего должностного лица и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. В частности, предлагается:

- при определении системы региональных органов исполнительной власти обязать главу субъекта РФ проводить консультации с законодательным органом государственной власти соответствующего субъекта РФ;

- нормативно закрепить трехстадийную процедуру назначения председателя регионального правительства, усиливающую его связь с законодательным органом государственной власти субъекта РФ;

- предусмотреть в процедуре досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ стадию повторного выражения законодательным органом государственной власти субъекта РФ недоверия ему, за которым должно в безальтернативном порядке следовать решение Президента РФ об отрешении высшего должностного лица субъекта РФ от должности;

- установить единый перечень действий, которые могут быть совершены высшим должностным лицом субъекта РФ в рамках процедуры досрочного прекращения полномочий высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ;

- унифицировать порядок выражения недоверия законодательным органом субъекта РФ высшему исполнительному органу государственной власти субъекта РФ и отдельным его членам (а именно: установить единую последовательность стадий и сроки принятия решений в их рамках; определить правовые последствия выражения недоверия председателю правительства, не совмещающему данную должность с должностью главы субъекта РФ, гармонизировать федеральное и региональное законодательство в части определения круга лиц, в отношении которых может быть выражено недоверие).

Теоретическая значимость исследования состоит в обобщении и систематизации конституционно-правовых знаний об исполнительной власти, в осмыслении конституционно-правового института исполнительной власти как элемента системы российского права, в обосновании принципа единства конституционно-правового института исполнительной власти.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования результатов исследования в качестве основы для законотворческой деятельности на федеральном и региональном уровнях, а также для подготовки учебных и учебно-методических материалов по юридическим дисциплинам.

Достоверность и обоснованность результатов исследования обеспечена обоснованностью методологии исследования – проведением исследования на теоретическом и практическом уровнях и методами, адекватными предмету, цели и задачам исследования. Достоверность исследования подтверждается также всесторонним анализом информации об исследуемых объектах, возможностью верификации полученных выводов и апробацией результатов исследования.

Личный вклад автора. Выносимые на защиту результаты получены лично автором.

Апробация результатов исследования. Полученные автором научные результаты были изложены в форме докладов на различных научно-представительских мероприятиях всероссийского и международного уровня, проводившихся в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова, Московском государственном юридическом университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Академии управления МВД России, Нижегородской академии МВД России, Институте права и национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации и в других организациях.

Основные теоретические положения и практические рекомендации по теме диссертационного исследования отражены в 17 публикациях, в том числе в 6 статьях, опубликованных в рецензируемых научных изданиях, включенных в Перечень рецензируемых научных изданий, рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ имени М.В. Ломоносова по специальности.

Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре правовых основ управления факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова.

Структура и объем работы. Структура исследования обусловлена заявленными целями и задачам. Работа состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения и библиографического списка.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснованы актуальность и научная новизна выбранной темы диссертационного исследования, охарактеризована степень ее научной разработанности; обозначены объект, предмет, цель и задачи исследования, определена его методологическая, нормативная, эмпирическая, теоретическая база; сформулированы основные положения, выносимые на защиту; обоснована теоретическая и практическая значимость результатов работы; представлены данные об апробации и внедрении результатов настоящего исследования.

Первая глава «Исполнительная власть в конституционном праве и конституционном законодательстве» состоит из двух параграфов, посвященных концептуальным вопросам исполнительной власти и становлению системы ее конституционно-правовых основ. В соответствии с логикой научного исследования последовательно раскрываются вопросы, касающиеся понимания исполнительной власти в конституционно-правовой науке, ее основополагающих характеристик, эволюции конституционно-правового института исполнительной власти.

Первый параграф первой главы «Понимание исполнительной власти в конституционно-правовой науке» посвящен изучению подходов к определению исполнительной власти и фундаментальных свойств, признаков и принципов, позволяющих отграничить ее от смежных конституционно-правовых явлений.

Неоднозначность понимания исполнительной власти повлекла потребность в рассмотрении результатов значительного числа трудов отечественных и зарубежных ученых по этой проблематике. В юридической науке отсутствует единая позиция по поводу сущности исполнительной власти. В конституционном праве она связывается в первую очередь с исполнением закона и наличием полномочий действовать относительно са-

мостоятельно, ориентируясь на целесообразность воздействия на общественные отношения. Изучение понятийных взаимосвязей позволило определить три основных подхода к соотношению административной и исполнительной власти: указанные понятия тождественны; они разграничиваются, но не противопоставляются; данные понятия самостоятельны.

Конституционно-правовой институт исполнительной власти имеет сложное строение: в его состав входят другие правовые образования (субинститут организации исполнительной власти, субинститут исполнительной власти в смысле компетенции). Конституционно-правовой материал распределен между ними неравномерно: сердцевину института исполнительной власти составляют конституционно-правовые нормы, тогда как упомянутые субинституты в большей степени тяготеют к другим отраслям права (этим вопросам более подробно посвящен первый параграф второй главы).

В параграфе затрагивается проблема описания явления исполнительной власти посредством определения ее юридически значимых характеристик. Недостатки существующих подходов к выделению видов, признаков, форм, функций и других основополагающих характеристик исполнительной власти вызвали потребность в разработке авторского перечня основополагающих конституционно-правовых характеристик (объединяющих признаки, свойства и принципы) исполнительной власти современных демократических государств. В качестве таковых выделены: публичность, относительная независимость, примат функции публичного управления, территориальная организация, легальность, легитимность, системность, единство, непрерывность, централизация, ответственность и транспарентность.

Во втором параграфе первой главы **«Институционализация исполнительной власти в отечественном конституционном законодательстве»** рассмотрен ход становления отечественного конституционно-правового института исполнительной власти с начала 1990-х годов до настоящего времени. Значимым результатом этой части работы стало

определение шести этапов конституционно-правовой институционализации исполнительной власти в современной России.

На первом этапе (*«Существование советской модели построения государственной власти с организационно-правовыми основами новой системы исполнительной власти (1990–1992 гг.)»*), несмотря на сохранение приверженности принципу всевластия советов, в документах конституционного характера был закреплён принцип разделения властей. Исполнительная ветвь власти стала действовать под началом главы государства и получила относительную самостоятельность по отношению к Верховному Совету РСФСР.

Второй этап (*«Конституционно-правовое закрепление исполнительной власти как ветви государственной власти (1993–1996 гг.)»*) ознаменовался конституционным закреплением исполнительной власти как ветви государственной власти, не подчинённой законодательной власти. Однако это значимое изменение не повлекло разрешения проблем в организации деятельности органов исполнительной власти.

Третий этап конституционно-правовой институционализации исполнительной власти, обозначенный как *«Конкретизация конституционно-правового статуса органов исполнительной власти (1997–2003 гг.)»*, связан с обновлением и существенным расширением конституционно-правовой основы системы федеральных и региональных органов исполнительной власти. В 1997 и 1999 годах были приняты федеральные законы, регламентирующие организацию соответственно Правительства РФ и органов исполнительной власти субъектов РФ.

Важнейшими событиями четвертого этапа (*«Организационно-структурное реформирование института исполнительной власти (2004–2009 гг.)»*) стали масштабные административные реформы 2003–2010 годов, приведшие к структурным и функциональным преобразованиям органов исполнительной власти. Однако эти мероприятия не затронули ряд важнейших конституционно-правовых проблем.

На пятом этапе (*«Латентное расширение сферы воздействия исполнительной власти на общественные отношения в условиях стабильного функционирования системы ее органов (2010–2019 гг.)»*) происходило последовательное укрепление субординационных связей между уровнями исполнительной власти. Кроме того, некоторые полномочия, присущие органам исполнительной власти, де-факто стали реализовываться гражданами и некоммерческими организациями.

Начало шестого этапа (*«Публично-правовое реформирование системы исполнительной власти» (2020 г. – настоящее время)»*) связано с прошедшей 2020 году конституционной реформой, определившей новые ориентиры развития исполнительной власти ввиду провозглашенной необходимости укрепления единства системы публичной власти. Это уже нашло отражение в изменении порядка формирования и прекращения деятельности органов исполнительной власти, перераспределении компетенции между ними, введении дополнительных ограничений для замещения государственных должностей и др.

В среднесрочной перспективе можно ожидать продолжения интеграции исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления в единую систему публичной власти, сопряженной с дальнейшим превращением их в де-факто низовой уровень исполнительной власти.

Вторая глава «Место института исполнительной власти в системе конституционного права Российской Федерации» состоит из двух параграфов, посвященных исследованию межотраслевого характера правового регулирования общественных отношений по поводу организации и осуществления исполнительной власти, обоснованию конституционно-правового характера института исполнительной власти, анализу нормативного правового обеспечения организации систем исполнительной власти.

В первом параграфе второй главы «Межотраслевая природа исполнительной власти и конституционно-правовой характер института исполнительной власти» затронут ряд проблемных вопросов, связанных с

отраслевой принадлежностью института исполнительной власти. Институт исполнительной власти имеет связи с несколькими отраслями права, среди которых традиционно называются прежде всего конституционное (в силу закрепления в конституционном законодательстве ключевых органов исполнительной власти, их компетенции, состава, порядка формирования и расформирования и пр.) и административное право (регламентирующее всю совокупность общественных отношений по поводу организации и осуществления исполнительной власти). Однако исполнительная власть тесно взаимосвязана и с другими отраслями права – в частности, с гражданским и финансовым.

Несмотря на межотраслевую природу исполнительной власти, важнейшую и первостепенную роль в ее организации играет конституционно-правовое регулирование. Органы исполнительной власти, осуществляя свои гражданские, финансовые, административные и иные права и обязанности, остаются субъектами конституционно-правовых отношений. Но при реализации конкретных прав и обязанностей, регулируемых той или иной отраслью права, они выступают субъектами соответствующих отраслевых правоотношений.

Второй параграф второй главы «Формальные источники российского права как конституционно-правовая основа института исполнительной власти» раскрывает ключевые проблемы законодательства и иных типов формальных источников конституционно-правового регулирования общественных отношений по поводу организации и осуществления исполнительной власти.

Система формальных источников права, в которых закреплены конституционно-правовые нормы, составляющие институт исполнительной власти, включает три подсистемы: федеральную, региональную и муниципальную. Конституция РФ недостаточно последовательно регламентирует организацию исполнительной власти, затрагивая лишь основы построения и функционирования федеральных органов исполнительной власти. В связи с этим

конституционно-правовой статус Правительства РФ и других федеральных органов исполнительной власти уточняется в Федеральном конституционном законе от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и в подзаконных нормативных актах.

Организация исполнительной власти субъектов РФ в Конституции РФ затронута незначительно. На практике федеральный законодатель регламентировал основные значимые вопросы, касающиеся построения и организации региональных органов исполнительной власти, оставив субъектам РФ незначительные регулятивные возможности.

Неотъемлемую часть системы конституционно-правового регулирования организации исполнительной власти составляют решения высших судов (в первую очередь Конституционного Суда РФ). Большинство его правовых позиций было сформулировано на начальном этапе становления института исполнительной власти. В целом их содержание свидетельствует о поддержке Конституционным Судом РФ расширения компетенции Федерации в отношении организации исполнительной власти в субъектах РФ.

Третья глава «Современное содержание конституционно-правового института исполнительной власти в Российской Федерации» посвящена вопросам конституционно-правовой регламентации организации и осуществления исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях.

В первом параграфе третьей главы **«Организация системы органов исполнительной власти в Российской Федерации»** исследуются проблемы построения современной системы исполнительной власти. Особое значение уделяется рассмотрению вопросов взаимодействия органов исполнительной власти на различных ее уровнях.

Система органов исполнительной власти характеризуется следующими параметрами: цель и задачи; понятие органа исполнительной власти и определение его положения в системе; принципы; конституционно-правовые процедуры создания, построения, функционирования, преобразования

и прекращения деятельности органа исполнительной власти; структура; порядок осуществления руководства органами исполнительной власти; компетенция; организация внутрисистемного взаимодействия органов исполнительной власти; организация взаимодействия с другими органами. По итогам рассмотрения указанных параметров получены практические выводы и рекомендации.

Ввиду отсутствия твердой позиции федерального законодателя и единства мнений в академическом сообществе нерешенной проблемой остается соотношение системы и структуры органов исполнительной власти на федеральном уровне. Единая позиция по поводу сущности системы и структуры органов исполнительной власти субъектов РФ также не сложилась.

На федеральном уровне важнейшей проблемой остается недостаточная эффективность взаимодействия органов исполнительной власти, разрешить которую предлагается нормативным закреплением основ системы «сквозного» стратегического планирования их деятельности. В субъектах РФ улучшить взаимодействие между органами исполнительной власти позволит уточнение компетенции высшего должностного лица субъекта РФ как органа исполнительной власти, устранение терминологических недочетов, пересмотр отдельных полномочий высших исполнительных органов субъектов РФ.

В России, учитывая широкие полномочия главы государства в отношении исполнительной власти, фактически сложилась дуалистическая модель организации исполнительной власти, близкая к полупрезидентской системе. Данная модель способствовала укреплению иерархических связей между Президентом РФ и высшими должностными лицами субъектов Федерации. Существующие система федеральных органов исполнительной власти, в которой сосредоточены главные механизмы реализации исполнительных полномочий в государстве, и системы региональных органов исполнительной власти, находящиеся в прямой управленческой зависимости

от высшего должностного лица, составляют организационную основу единства исполнительной власти.

Во втором параграфе третьей главы «Конституционные основы построения федеральных органов исполнительной власти» рассмотрены состав, процедуры формирования и прекращения деятельности Правительства РФ и процедуры построения системы федеральных органов исполнительной власти.

Правительство РФ формируется в два основных этапа: 1) назначение Председателя Правительства РФ; 2) формирование структуры федеральных органов исполнительной власти и назначение заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров. Назначение руководителя федерального правительства предполагает несколько стадий: 1) выбор главой государства кандидатуры Председателя Правительства РФ и ее представление Государственной Думе; 2) утверждение или отклонение кандидатуры Государственной Думой; 3) назначение Президентом РФ кандидатуры на должность.

На первой стадии первого этапа единоличный выбор претендента на должность Председателя Правительства РФ предложено ограничить – посредством механизма проведения консультаций с Советом Федерации. На второй стадии для усиления влияния парламента на формирование Правительства РФ предлагается закрепить механизм утверждения депутатами Государственной Думы Программы основных направлений деятельности Правительства РФ. В связи с этим указанная Программа должна войти в список документов стратегического планирования при одновременном исключении из него Основных направлений деятельности Правительства РФ.

Несмотря на проведенную в 2020 году конституционную реформу, на втором этапе формирования федерального правительства остаются нерешенными важные конституционно-правовые проблемы, часть которых унаследована от предыдущей редакции Конституции РФ. К ним относятся воз-

возможные разногласия по поводу видения состава будущего Правительства РФ его председателем и главой государства; единоличное полномочие Президента РФ о назначении руководителей некоторых федеральных органов исполнительной власти; несовершенство процедуры повторного рассмотрения Государственной Думой кандидатур на должности членов Правительства РФ.

Одной из важнейших гарантий ответственности Правительства РФ является механизм выражения недоверия Государственной Думой. На первой стадии возникшего конфликта законодательной и исполнительной властей «судейская» роль главы государства представляется оправданной в случае использования согласительных механизмов. Вместе с тем, по результатам проведенного исследования удалось установить, что наиболее значимая конституционно-правовая проблема заключается в предоставлении Президенту РФ полномочия принимать единоличное окончательное решение по поводу отставки Правительства РФ при повторном выражении недоверия. Средством решения данной проблемы может выступить конституционная поправка, предусматривающая, что при повторном выражении Государственной Думой недоверия Правительству РФ, равно как и при повторном отказе ему в доверии, глава государства в безальтернативном порядке принимает решение в пользу законодательного органа и отправляет Правительство РФ в отставку.

Третий параграф третьей главы «Конституционные основы построения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» посвящен составу, нормотворческой и правоприменительной практике реализации конституционно-правовых механизмов формирования и прекращения деятельности высших должностных лиц и высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

Формирование системы органов исполнительной власти в субъектах РФ происходит в три основных этапа: 1) замещение должности высшего должностного лица субъекта РФ; 2) определение элементов системы

региональных органов исполнительной власти и ее структуры; 3) назначение председателя высшего исполнительного органа субъекта РФ и других его членов.

Замещение должности высшего должностного лица субъекта РФ осуществляется двумя способами: посредством прямых выборов населением или избрания региональным законодательным органом. Де-юре роль Президента РФ в наделении полномочиями высшего должностного лица посредством прямых выборов ничтожна, но существует ряд конституционно-правовых механизмов, обеспечивающих влияние главы государства на персональный состав этого органа власти. Наиболее значимый среди них – отставка в связи с утратой доверия. В России, в отличие от других федеративных государств, замещение должности главы субъекта Федерации на практике находится под контролем федеральных органов, что является своего рода гарантией сохранения высокого уровня централизации государственной власти.

Полномочия по формированию системы органов исполнительной власти субъекта РФ принадлежат главе соответствующего субъекта РФ и выражаются, прежде всего, в праве единолично определять систему и структуру органов исполнительной власти субъекта РФ.

На третьем этапе формирования системы органов исполнительной власти субъекта РФ определяется персональный состав высшего исполнительного органа соответствующего региона. Изучение региональной нормотворческой практики показало, что состав высшего исполнительного органа в разных субъектах РФ может значительно различаться. Отсутствие в федеральном законодательстве унифицированных правил назначения председателя высшего исполнительного органа субъекта РФ обусловило проблему «размывания» компетенции региональных парламентов по поводу их участия в данной процедуре. В связи с этим предлагается наделить законодательные органы субъектов РФ полномочием согласовы-

вать кандидатуру председателя высшего исполнительного органа субъекта РФ, и обязать высшее должностное лицо субъекта РФ после двукратного отклонения этой кандидатуры вынести на рассмотрение законодательного органа наряду с ней другую кандидатуру.

Согласно законодательству основаниями прекращения полномочий высшего должностного лица и высшего исполнительного органа субъекта РФ являются сложение полномочий и отставка. В субъектах РФ также закреплены процедуры отставки отдельных членов высшего исполнительного органа. Практически во всех процедурах отставки высших исполнительных органов и отдельных его членов по итогам реформирования в начале 2020-х гг. роль высшего должностного лица усилилась.

В целом процедуры формирования и прекращения полномочий региональных органов исполнительной власти определяются субординационными взаимосвязями по схеме «Президент РФ – высшее должностное лицо – высший исполнительный орган – иные органы исполнительной власти». Указанная схема позволяет обеспечить единство систем исполнительной власти субъектов РФ и обуславливает стремление к унификации механизмов назначения и прекращения полномочий названных органов исполнительной власти в субъектах РФ.

В заключении обобщаются выводы, приведенные в отдельных параграфах соответствующих глав, подводятся итоги исследования, формулируются общие выводы и предложения.

III. ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Работы, опубликованные в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ имени М.В. Ломоносова по специальности:

1. Ибрагимов О.А. О некоторых конституционно-правовых ограничениях в отношении лиц, замещающих государственные должности в органах исполнительной власти Российской Федерации: фактологический анализ // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 43–46. (0,5 п.л.) (2-летний ИФ РИНЦ: 1,559).

2. Ибрагимов О.А. Актуальные конституционно-правовые проблемы руководства федеральными органами исполнительной власти // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: право. 2021. № 2. С. 89–99. (0,6 п.л.) (2-летний ИФ РИНЦ: 0,302).

3. Ибрагимов О.А. Программа основных направлений деятельности правительства как средство усиления роли Федерального Собрания в назначении Председателя Правительства Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 4 (141). С. 44–52. (0,7 п.л.) (2-летний ИФ РИНЦ: 0,214).

4. Ибрагимов О.А. Конституционно-правовые проблемы реализации процедуры назначения Председателя Правительства Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 10. С. 15–18. (0,5 п.л.) (2-летний ИФ РИНЦ: 1,559).

5. Ибрагимов О.А. Становление отечественного конституционно-правового института исполнительной власти в период 1990–1997 гг. // Гражданское общество в России и за рубежом. 2022. № 4. С. 24–28. (0,5 п.л.) (2-летний ИФ РИНЦ: 0,495).

6. Ибрагимов О.А. Конституционно-правовые проблемы организации исполнительной власти субъектов Российской Федерации в единой системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 12. С. 41–45. (0,5 п.л.) (2-летний ИФ РИНЦ: 1,559).

Иные публикации:

7. Ибрагимов О.А. Актуальные конституционно-правовые проблемы системы федеральных органов исполнительной власти // Новеллы Конституции Российской Федерации и задачи юридической науки: сборник по итогам XVIII Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения». В 5 ч. Ч. 2. М., 2020. С. 197–200.

8. Ибрагимов О.А. Управление системой федеральных органов исполнительной власти в контексте обеспечения государством социальной безопасности // Сборник по итогам второго Международного форума молодых ученых «Молодежь. Наука. Безопасность» (г. Москва, 1–2 декабря 2021 года). М., 2020. С. 122–125.

9. Ибрагимов О.А. Актуальные проблемы формирования Правительства Российской Федерации: конституционно-правовой анализ // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2021. Т. 18. № 3. С. 35–44.

10. Ибрагимов О.А. Современные подходы к пониманию исполнительной власти в конституционно-правовой науке // Вопросы государства и права: сборник научных статей. Краснодар, 2021. С. 135–139.

11. Ибрагимов О.А. Конституционно-правовые проблемы формирования Правительства Российской Федерации // Академическая мысль. 2021. № 1 (14). С. 77–81.

12. Ибрагимов О.А. Институциональные проблемы организации исполнительной власти // Академическая мысль. 2021. № 2 (15). С. 82–86.

13. Ибрагимов О.А. Проблемы организации исполнительной деятельности органов государственной власти и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления: конституционно-правовой анализ // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2021. № 4. С. 3–7.

14. Ибрагимов О.А. Единство как важнейший конституционно-правовой принцип исполнительной власти // Юридическая терминология: теория, практика, техника: сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции (г. Нижний Новгород, 20–21 мая 2021 года); под общ. ред. В.А. Толстика. Нижний Новгород, 2021. С. 513–518.

15. Ибрагимов О.А. Предпосылки институционализации исполнительной власти в период существования Российской империи // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия «Право». 2022. № 2. С. 34–42.

16. Ибрагимов О.А. Коронавирусные ограничения в контексте исследования межотраслевой природы исполнительной власти // Сборник докладов XI Московской юридической недели: XX Международная научно-практическая конференция Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и XXII Международная научно-практическая конференция Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова. В 5 ч. Ч. 3. М., 2022. С. 231–234.

17. Ибрагимов О.А. Эволюция организации системы федеральных органов исполнительной власти в новейшей истории России: конституционно-правовой взгляд // Российская государственность и вызовы XXI века: сборник статей Всероссийского круглого стола (Москва, 15 декабря 2021 года). М., 2022. С. 64–72.