

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. Ломоносова
ФАКУЛЬТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

На правах рукописи

Ибрагимов Олег Александрович

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

5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, доцент
Лексин И.В.

Москва – 2023

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ И КОНСТИТУЦИОННОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ	14
1.1. Понимание исполнительной власти в конституционно-правовой науке	14
1.2. Институционализация исполнительной власти в отечественном конституционном законодательстве	46
ГЛАВА 2. МЕСТО ИНСТИТУТА ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СИСТЕМЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	74
2.1. Межотраслевая природа исполнительной власти и конституционно-правовой характер института исполнительной власти	74
2.2. Формальные источники российского права как конституционно-правовая основа института исполнительной власти	94
ГЛАВА 3. СОВРЕМЕННОЕ СОДЕРЖАНИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	124
3.1. Организация системы органов исполнительной власти в Российской Федерации.....	124
3.2. Конституционные основы построения федеральных органов исполнительной власти	150
3.3. Конституционные основы построения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации	184
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	214
БИБЛИОГРАФИЯ.....	220

ВВЕДЕНИЕ

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 взаимо-

действие 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. Алексеева, А.С. Алексеева, 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 правоведом, среди которых: А. Бланкенагель, Г.А. Берманн, М. Бекенферде, С. Кейси, Д.С. Мартинес.

Несмотря на многочисленность исследований, затрагивающих проблемы организации исполнительной власти, значительное 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 конвенции и стандарты, федеральные конституционные законы, федеральные законы, нормативные акты Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, решения Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и судов нижестоящих инстанций, правовые акты иных федеральных органов государственной власти, конституции (уставы) и законы субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты высших должностных лиц и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, конституции (конституционные законы) и законодательные акты иностранных 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 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 диссертационного 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 власти (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 орга-

низационно 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. Юридикотехнически 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 конституци-

онных процедур построения их органов. Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации в правовых позициях, как правило, поддерживает принадлежность компетенции федерального центра по вопросам организации исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. 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 Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляется главой государства. В субъектах Российской Федерации механизм реализации принципа единства в отношении построения соответствующих систем органов исполнительной власти основывается на вертикальных субординационных взаимосвязях между органами по схеме: Президент Российской Федерации – высшее должностное лицо – высший исполнительный орган – иные исполнительные органы. Хотя формально Президент Российской Федерации не участвует в наделении полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, 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 Российской Федерации, 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 про-

граммы основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации. Это призвано компенсировать слабость практического влияния Федерального Собрания на формирование Правительства Российской Федерации.

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 Российской Федерации в стратегическом планировании деятельности федеральных органов исполнительной власти. Конституционно-правовые процедуры прекращения деятельности Правительства Российской Федерации и отдельных его членов представляется необходимым модернизировать посредством изменения правил добровольной отставки Правительства Российской Федерации; установления обязанности главы государства объявить об отставке Правительства Российской Федерации при повторном вынесении вотума недоверия Государственной Думой; обеспечения участия палат парламента в отставке членов Правительства Российской Федерации.

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

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

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

- предусмотреть в процедуре досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации стадию повторного выражения законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации недоверия ему, за которым должно в безальтернативном

порядке следовать решению Президента Российской Федерации об отрешении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности;

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

- унифицировать порядок выражения недоверия законодательным органом субъекта Российской Федерации высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации 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 Российской Федерации, 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.

ГЛАВА 1. ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ И КОНСТИТУЦИОННОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

1.1. Понимание исполнительной власти в конституционно-правовой науке

Государство в любых формах и проявлениях ассоциируется с осуществлением полномочий через различные органы, центральное положение среди которых занимают органы исполнительной власти. Посредством реализации огромного числа исполнительно-распорядительных функций органами исполнительной власти организуется жизнь практически каждого человека и гражданина в государстве. В общественном сознании власть государства чаще всего отождествляется с осуществлением полномочий именно органами исполнительными власти, непосредственно влияющих как на права и свободы отдельного человека, так и на интересы общества в целом.

Б.Х. Раззоков предполагает, что «из всех государственно-правовых проявлений публичной власти исполнительная власть наиболее приближена к механизму реальной власти»¹. Неоднозначность этого утверждения связана с отсутствием общепризнанной научной интерпретации феномена «реальной власти», который используется в научной литературе, но подробно не объясняется². Представляется, что «реальность» власти основывается на непосредственном взаимодействии гражданина и органа власти по поводу осуществления государственных полномочий. Если ориентироваться на неотъемлемое свойство власти оказывать определенное влияние на пассивную сторону властного воздействия³, применив его к осуществлению исполнительных

¹ Раззоков Б.Х. Проблемы теории и практики организации исполнительной власти Республики Таджикистан. Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2014. С. 64.

² См., напр.: Конституционное право: учебник / Отв. ред. В.В. Лазарев. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 404; Павленко Н.И. История России с древнейших времен до 1861 года: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению и специальности «История». Изд. 3-е, перераб. М., 2004. С. 212; Яценко В.В. Конституционное право: учебное пособие. Курск, 2020. С. 25 и др.

³ Ледаев В.Г. Современные концепции власти: аналитический обзор // Социологический журнал. 1996. № 3–4. С. 109.

полномочий, то главными критериями различия между «реальной властью» и властью вообще становятся воля носителя власти и принуждение. В действительности, единая верховная власть монарха выражала «реальную силу принуждения» подконтрольных ему органов власти, реализующих исполнительные полномочия. В связи с этим исполнительная власть, будучи наиболее приближенной к народу, олицетворяла собой «реальную власть», ориентированную на упорядочивание жизни общества через принуждение граждан к определенному поведению в государстве. Со времен существования монархических режимов система органов власти претерпела кардинальные изменения, однако и в настоящее время исполнение многих государственных полномочий основывается на принуждении, столь необходимом для регулирования и соблюдения гражданами установленных норм и правил⁴.

Как известно, «исполнение» имеет достаточно широкое применение в отношении организации публичной власти. В контексте исполнительной власти чаще всего этот термин рассматривают как исполнение нормативных правовых актов, принятых органом законодательной власти. Вследствие этого некоторые ученые высказывают мнение о вторичной природе исполнительной власти⁵, ссылаясь на подзаконный характер ее деятельности. Такой точке зрения противоречат многочисленные характеристики исполнительной власти, позволяющие ее выдвинуть на первый план, среди которых: воздействие на все сферы жизни общества, проведение государственной социальной политики, многочисленность служащих органов исполнительной власти и т.д. «Исполнение» не сводится только к исполнению законов, потому как это привело бы к существенному ограничению сферы воздействия исполнительной власти, в пределах которой она призвана действовать относительно самостоятельно, исходя из целесообразности реализации того или иного полномочия. Сложившиеся конституционные традиции в отдельных государ-

⁴ Клименко А.В., Минченко О.С. Полномочия, функции и услуги исполнительной власти: соотношение, классификация и основные характеристики // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 1. С. 9.

⁵ См., напр.: Общая теория права и государства / Под ред. В.В. Лазарева. М., 2001. С. 382; Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. М., 2002. С. 140 и др.

ствах, таких как Великобритания и США, определяют жесткие формальные границы, в рамках которых исполнительная власть подчиняется верховенству законодательства и обязана исполнять закон даже в случае несогласия с ним⁶. Установление «правовых границ» для исполнительной власти подчеркивает важность для обеспечения контроля ее деятельности законодателями в целях предотвращения «произвола власти»⁷. Деспотизм – характерная черта абсолютных монархий, в которых, по утверждению В.М. Гессена, «правительственная власть» обладает надзаконным характером, а закон является «техническим приемом управления – более целесообразным, но не более обязательным, чем правительственный акт»⁸.

Посредством исполнения обеспечивается проведение государственной политики. Такое толкование термина «исполнение» корреспондирует с конституционной нормой о том, что Правительство РФ осуществляет исполнительную власть и обеспечивает проведение единой государственной политики (ч. 1 и 2 ст. 1 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»⁹). Вместе с тем исполнение свойственно не только для органов исполнительной власти, но и для иных властных структур: Администрации Президента РФ, аппаратов Федерального Собрания и судов, исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления. В отличие от органов исполнительной власти исполнение для названных структур власти не является главным сущностным признаком.

Современное понимание исполнительной власти неразрывно связано с концептуальными положениями организации политической власти, нашедшими отражение в многочисленных конституционных нормах. Конституци-

⁶ Casey C. Between dominance and subservience: a comparative study of executive power in Ireland, the United Kingdom and the United States. PhD in law. Dublin, 2021. Pp. 7–8. URL: <http://www.tara.tcd.ie/bitstream/handle/2262/96084/Conor%20Casey%20%27Between%20Dominance%20and%20Subservience%20-%20A%20Comparative%20Study%20of%20Executive%20Power%27%20PhD%20Thesis%20formatted.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

⁷ Shklar J.N. The Liberalism of Fear. In *Liberalism and the Moral Life*, ed. N.L. Rosenblum. Cambridge, 1989. P. 30.

⁸ Гессен В.М. Основы конституционного права (изд. 2-е). Петроград, 1918. СПС «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/5148630/89300effb84a59912210b23abe10a68f/>.

⁹ СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

ей РФ 1993 года (далее – Основной закон) закреплены принадлежность и осуществление власти народом (ч. 1, 2 ст. 3). Такой подход отражает концепцию российской власти как народовластие, «предопределяющее государственный суверенитет, т.е. власть государства, его функции и задачи»¹⁰. Власть государства, в свою очередь, состоит в реализации полномочий органами власти, являющихся относительно самостоятельными субъектами конституционных правоотношений. В отношении исполнительной власти такими субъектами на федеральном уровне является Правительство РФ, на региональном – высшие должностные лица и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ¹¹.

Основополагающей концепцией существования исполнительной власти, ее сущности и правовой природы, является «теория разделения властей», фундаментальные положения которой разработаны Дж. Локком и Ш. Монтескье. Разделение властей находится в диалектической взаимосвязи с принципом единства государственной власти, источником которой является народ. Государственная власть представляет собой целостную систему, ветви которой являются компонентами единого целого. В свою очередь разделение властей является одной из характеристик системы государственной власти, построенной по функциональному принципу. Главным принципом разделения властей выступает механизм сдержек и противовесов, предполагающий конструктивное функционирование, взаимодействие и нередко взаимопроникновение ветвей государственной власти.

В России принцип разделения властей декларируется положениями ст. 10 Конституции РФ. Несмотря на то, что многонациональный народ является единственным источником государственной власти, разделение властей не отрицает народовластие и не противопоставляется единству государственной власти. Разделение властей призвано препятствовать образованию «единой власти», т.е. наделению властью органа или лица, воплощающего в

¹⁰ Современные проблемы организации публичной власти: монография / Рук. авт. колл. и отв. ред. д.ю.н., проф. С.А. Авакьян. М., 2014. С. 76.

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

себе власть единоличную, посягающего на народовластие и сконцентрировавшего в себе полномочия по осуществлению важнейших государственных функций. Распад СССР послужил импульсом для закрепления в Основном законе РСФСР, а затем и Российской Федерации принципа разделения властей, потому как в советский период этот принцип вовсе отвергался: только советы обладали полновластием. В дореволюционный период существования российского государства все активные участники политической жизни не стремились к практической реализации принципа разделения властей ввиду относительно устойчивого положения неограниченной, самодержавной монархии. Среди ученых-юристов XVIII–XIX вв. не сложилось общепризнанного представления понятия верховной власти, поэтому разделение властей иногда воспринималось даже как особенный признак самодержавия. Однако большинство из них были склонны утверждать о единой неделимой власти монарха, составлявшей основу самодержавия. К примеру, К.О. Дюгамель однозначно определил, что «Государь обладает неограниченной властью и никакая другая власть, как соединенная в его особе, не может действовать сходно»¹². По мнению Н.М. Коркунова, «самодержавие и неограниченность показывают, что вся полнота власти сосредотачиваются в руках монарха»¹³. По утверждению уже нашего современника, профессора Н.И. Цимбаева, в Российской империи «исповедовался принцип не разделения властей, а их единения, даже полного слияния, принцип абсолютной верховной власти императора»¹⁴. Неопределенность понятия верховной власти, наличие множества неясностей в законах, несовершенство административной системы и ряд других объективных причин нередко обостряли проблему законодательного разделения суверенитета верховной власти, иначе говоря, обуславливали необходимость следования конституционному принципу разделения властей. Выдающийся русский юрист Н.А. Захаров не отрицал «в принципе и на

¹² Дюгамель К.О. Опыт государственного права Российской империи. СПб., 1833. С. 4–6.

¹³ Коркунов Н.М. Русское государственное право. Том I. Введение и общая часть. СПб., 1908. С. 211.

¹⁴ Разделение властей: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и допол. / Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. М., 2004. С. 301.

практике» существование разделения властей в Российской империи XIX века, но выделял четыре ветви власти: законодательную, власть управления, судебную и самодержавную¹⁵. Своеобразной позиции по поводу разделения властей придерживался и Ф.Ф. Мартенс, указывавший на принадлежность императору трех властей: законодательной, верховной административной и верховной судебной¹⁶. А.Д. Градовский подразделял все государственные учреждения по роду власти на законодательные, исполнительные и судебные¹⁷. Все же тысячелетняя история нашего государства, связанная с личностями князей, царей и императоров, не позволяла в одночасье избрать иной путь развития, допустив существенные ограничения самодержавной власти и признание на конституционном уровне принципа разделения властей. Представляется, что отрицать принцип разделения властей в императорской России справедливо с точки зрения его конституционного закрепления, так как формально он не получил своего непосредственного выражения в законодательных актах. Однако следует учитывать, что в целом органы государственной власти Российской империи были организованы согласно принципу разделения властей.

В трудах современных российских ученых, как и известных дореволюционных государственных и научных деятелей, наряду с понятием «исполнительная власть» нередко встречается термин «административная власть». В целях недопущения двояких и неоднозначных толкований этих понятий, а также устранения неопределенностей применения в настоящем исследовании, представляется важным разрешить ключевые вопросы их соотношения.

По мнению К.В. Чеснова, «применение термина «административная власть» в отечественной правовой науке имеет более узкое значение...»¹⁸ (в предполагаемом сравнении с исполнительной властью), с чем согласиться не представляется возможным. А.И. Елистратов к административным учрежде-

¹⁵ Захаров Н.А. Система русской государственной власти. Юридическое исследование. Новочеркасск, 1912. С. 141.

¹⁶ Мартенс Ф.Ф. Лекции по государственному праву. СПб., 1892. С. 123.

¹⁷ Градовский А.Д. Собрание сочинений: Т. 1–9. СПб., 1899–1908. Т. 8. СПб., 1903. С. 191.

¹⁸ Чеснов К.В. Конституционно-правовая институционализация системы исполнительной власти в России. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 14.

ниям относит не только «правительственные учреждения», включающие «высшие административные учреждения», но и «общественные учреждения, составленные из выборных от местного населения или от определенной общественной группы», т.е. органы местного самоуправления (далее – ОМС)¹⁹. А.Д. Градовский к «государственным установлениям» административной власти, помимо общегосударственных органов, относит и местные органы власти – губернии, уезды, города, станы и волости²⁰. Подход, основанный на включении ОМС в структуру административной власти, в настоящее время в отечественном конституционном законодательстве не применяется. В то же время политико-правовая природа деятельности исполнительно-распорядительных ОМС во многом схожа с природой органов государственной власти: они формируются на основании равных конституционных принципов, функционируют в одном правовом пространстве, используют аналогичные методы в управлении. Исполнительно-распорядительные ОМС де-факто осуществляют полномочия, эквивалентные исполнительным полномочиям органов государственной власти.

Д.Н. Бахрах полагает, что «исполнительная власть – это административная власть в условиях правового государства, демократически организованного общества» и при реализации принципа разделения властей административная власть становится подзаконной и подконтрольной²¹. А.С. Ускова считает, что понятия «государственная администрация» (включающая контрольно-надзорные органы и иные государственные органы, наделенные отдельными исполнительными полномочиями) и «исполнительная власть» соотносятся друг с другом как общее и частное²². А.А. Винников также заключил, что понятие «административной власти» гораздо шире понятия власти

¹⁹ Елистратов А.И. Очерк государственного права: (конституционное право) / Проф. А.И. Елистратов. 2-е изд., перераб. М., 1915. С. 134.

²⁰ Градовский А.Д. Указ. соч. С. 189–190.

²¹ Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Д.Н. Бахрах. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 14.

²² Ускова А.С. О соотношении понятий «государственное управление», «исполнительная власть», «государственная администрация» // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 3. С. 250.

исполнительной²³. Данную мысль развивает А.П. Алехин, не нашедший тождественность между этими понятиями, так как «административная власть связывается, как правило, с реализацией полномочий внесудебного принуждения, которое одно из средств достижения целей исполнительной власти»²⁴. Согласно выводам Д. Модига, Э.К. Паскана и А.Г. Туртуряну, существует две точки зрения на соотношение исполнительной власти и «администрирования» (управленческая функция государства)²⁵. В первом случае наличие у исполнительной власти ряда внеадминистративных функций, реализуемых в процессе взаимодействия с парламентом или в международных отношениях, позволяют отнести «администрирование» к полномочию исполнительной власти, а во втором – оно воплощается в повседневной деятельности.

Приведенные точки зрения, касающиеся проблемы соотношения понятий исполнительной и административной власти, свидетельствуют об отсутствии единого критерия их разграничения. Несмотря на это, существует, по крайней мере, три основных подхода в отношении рассматриваемой проблемы. Согласно первому подходу исполнительная и административная власть – это тождественные понятия. Для Ф.Ф. Мартенса²⁶ и Д.А. Берманна²⁷ исполнительная власть и административная власть являются синонимичными понятиями. Во втором случае эти понятия отграничиваются, но не противопоставляются, а скорее дополняют друг друга, нередко объясняя одно посредством другого. Третий вариант не предполагает выделения существенных взаимозависимостей между этими понятиями.

Принятие в XVIII–XIX вв. в европейских государствах конституционных ограничений и формирование новых республик привели к постепенной

²³ Винников А.А. государственное управление, исполнительная власть и местное самоуправление: монография / Под ред. проф. А.Г. Пархоменко. М., 2015. С. 21.

²⁴ Алехин А.П. Административное право Российской Федерации / П.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. М., 1996. С. 13–16.

²⁵ Modiga G., Pascale A.C., Turtureanu A.G. Concept of executive and public administration in the main contemporary systems // International Journal of Management Cases. 2012. Vol. 14. P. 192.

²⁶ Мартенс Ф.Ф. Указ. соч. С. 165–167.

²⁷ Bermann G.A. Executive power in the new European constitution. // International journal of constitutional law. Oxford: Oxford University Press and New York University School of Law. 2005. P. 440.

утрате приоритетного места «административной власти» в правовой доктрине многих стран. Уже в Конституции США 1787 года²⁸, Конституции Франции 1791 года²⁹, статуте Королевства Италии 1848 года³⁰, Конституционной хартии Пруссии 1850 года³¹ уже употреблялся классический конституционно-правовой термин «исполнительная власть». Понятие «административная власть», с учетом включения местных органов власти, российскими дореволюционными авторами рассматривалось в более широком контексте, нежели понятие «исполнительная власть». Получается, что исполнительная власть являлась составляющей частью административной власти.

Авторы одного из учебников по предмету административного права³² полагают, что административная деятельность вторична по отношению к исполнительной власти, мотивируя свое суждение реализацией ею не только предписаний законов, но и указаний исполнительных органов. Процедура исполнения законов в рамках административной деятельности подразумевает реализацию конкретных административных функций, поэтому орган исполнительной власти не столько исполняет закон непосредственно, сколько обеспечивает его исполнение. Так, Правительство РФ, принимая постановление во исполнение указа Президента РФ, выступает в роли органа исполнительной власти, а когда организует конкретные мероприятия в рамках принятого акта уже осуществляет административную деятельность.

Р.Т. Мухаев обращает внимание, что «административная деятельность постепенно выделилась в качестве самостоятельного вида государственного управления наряду с исполнительной властью, которой вменялась данная за-

²⁸ Constitution of the United States. URL: https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm.

²⁹ Constitution de 1791. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1791>.

³⁰ Statuto Fondamentale della Monarchia dei Savoia (Statuto Albertino). URL: <http://www.terzaclasse.it/documenti/statuto.htm>.

³¹ Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat 31. Januar 1850. URL: <https://www.jura.uni-wuerzburg.de/lehrstuehle/dreier/verfassungsdokumente-von-der-magna-carta-bis-ins-20-jahrhundert/revidierte-preussische-verfassung-1850/>.

³² Административное право зарубежных стран: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Под ред. В.Я. Кикотя, В.Г. Василевича, Н.В. Румянцева. М., 2012. С. 17.

дача»³³. Аргументируется это утверждение наличием в государстве собственно политических институтов, принимающих управленческие решения, и административных, исполняющих их. Действительно, в суждении Р.Т. Мухаева имеется доля истины, о чем свидетельствует опыт конституционного развития Франции. Согласно положениям Конституции Франции 1791 года (п. 4 отд. II гл. 4) порядок внутреннего управления администраторов (органов управления) определялся законодательной властью³⁴. При этом администраторы – это «агенты, избранные народом, и находящиеся под наблюдением и властью короля», т.е. органы управления, с помощью которых непосредственно осуществлялись административные функции исполнительной власти. В настоящее время даже в случае, если административный орган был сформирован политической структурой, то это вовсе не означает, что, как считает ученый, он «ее обслуживает и непосредственно подчинен правительству». К примеру, Глава Республики Мордовия формирует региональное правительство, но не возглавляет систему исполнительных органов (ст. 90 Конституции Республики Мордовия³⁵).

Исполнительная власть современного государства – явление сложное, многоаспектное, поэтому в юридической науке понимается неоднозначно. В отсутствие официального закрепления понятия «исполнительная власть» в качестве отправной точки изучения соответствующего явления оправданно использовать результаты научных изысканий отечественных и зарубежных исследователей.

А.С. Чесноков, опираясь на концептуальные положения теории государства и права, определяет исполнительную власть как составную часть государственной власти, «которая проявляется при применении или испол-

³³ Мухаев Р.Т. История государственного управления в России: учебник для бакалавров. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2014. С. 44–45.

³⁴ Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVII–XIX вв. (Англия, США, Франция, Италия, Германия): сборник документов / Под ред. проф. П.Н. Галанзы. М., 1957. С. 273.

³⁵ Конституция Республики Мордовия (принята Конституционным собранием Республики Мордовия 21 сентября 1995 года, с изм. от 30.05.2022). Официальный сайт Законодательного Собрания Республики Мордовия. URL: <http://www.gsrn.ru/info/konstitutsiya/>.

нении законодательства в конкретных общественных процессах и взаимосвязях, при удовлетворении конкретных интересов, обеспечении прав и свобод граждан»³⁶. К.В. Чепрасов соглашается с принятой, по его мнению, в юридической науке точкой зрения о том, что исполнительная власть – это «учрежденная Конституцией РФ самостоятельная ветвь государственной власти, главными задачами которой является исполнение законов, государственное управление, использование для этих целей как оперативных действий и распорядительства, так и правотворчества»³⁷. В коллективной монографии под редакцией Н.Ю. Хаманевой рассматриваются две стороны исполнительной власти: «механизм, реализующий политику государственной власти как целостной системы, и законы, которые эту политику выражают» и «система государственных органов, деятельность которых обеспечивается государственной службой и служащими»³⁸. Ученые, специализирующиеся на изучении административного права, в большинстве случаев подчеркивают осуществление органами исполнительной власти функции государственного управления. К.С. Бельский сущность исполнительной власти видит в «праве и возможности должностного лица принимать решения, которые реализует подчиненный работник»³⁹. С.Н. Чернов рассматривает исполнительную власть как «один из видов самостоятельной и независимой публичной власти в государстве, представляющий собой совокупность полномочий по управлению государственными делами», и в то же время определяет как «систему государственных органов, осуществляющих эти полномочия»⁴⁰. З.А. Духновская определяет исполнительную власть как «сложное структур-

³⁶ Чесноков А.С. Исполнительная власть в Российской Федерации: теоретико-правовой анализ. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 14.

³⁷ Чепрасов К.В. Конституционализация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: сущность, развитие, конституционно-судебное влияние. Дис. ... канд. юрид. наук. Барнаул, 2014. С. 26–27.

³⁸ Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. К 80-летию Института государства и права РАН / А.С. Автономов, И.Л. Бачило, А.А. Бондаренко, А.А. Гришковец, и др.; отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М., 2004. С. 59.

³⁹ Бельский К.С. Разделение властей и ответственность в государственном управлении (политолог. аспекты): учебное пособие. М., 1990. С. 76.

⁴⁰ Чернов С.Н. Административное право. Часть I: учебное пособие / С.Н. Чернов. Петрозаводск, 2012. С. 17.

ное государственное образование, которое представляет собой совокупность государственных органов, наделенных соответствующими полномочиями»⁴¹. Н.К. Лугуева понимает под исполнительной властью «властный исполнительно-распорядительный механизм государственного управления, призванный непосредственно и практически организовывать и регулировать публичную жизнедеятельность людей»⁴². И.А. Полянский считает, что исполнительная власть – «это государственная власть, которая предполагает наличие особых звеньев государственного аппарата (органов государственного управления общей компетенции), деятельность которых направлена на реализацию общих норм, установленных субъектами законодательной (представительной) власти в целях регулирования различных сторон общественной жизни»⁴³. И.Л. Бачило предлагает междисциплинарную трактовку исполнительной власти: «подсистема, ветвь государственной власти, осуществляющая исполнительно-распорядительную деятельность в целях управления в определенных сферах (предметах) ведения путем реализации государственно-властных полномочий методами и средствами публичного и преимущественно административного права»⁴⁴. По мнению А.С. Усковой исполнительная власть – «это политико-правовая категория, указывающая на существование государственной власти, которая призвана исполнять требования законов, претворять в жизнь правовые нормы, обеспечивать функционирование государственных органов, защищать права и свободы человека»⁴⁵. Н.В. Макарейко определяет исполнительную власть как «ветвь государственной власти, деятельность по управлению делами государства и общества, осуществляемой системой государственных органов, которые наделены

⁴¹ Духновская З.А. Исполнительная власть в Российской Федерации и федеративных государствах Европы: конституционно-правовое исследование. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 16.

⁴² Лугуева Н.К. Институт исполнительной власти в субъекте Российской Федерации (на примере Республики Дагестан). Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 11.

⁴³ Полянский И.А. Правовая природа исполнительной власти и ее место в организации государственной власти // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1999. № 4 (227). С. 27.

⁴⁴ Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. ред. И.Л. Бачило. М., 1998. С. 29.

⁴⁵ Ускова А.С. Указ. раб. С. 249.

исполнительно-распорядительными полномочиями и подконтрольны органам законодательной и судебной власти»⁴⁶. А.Г. Коломейцева трактует исполнительную власть как «ветвь государственной власти цель которой – исполнение законов и обеспечение их исполнения иными субъектами права путем нормотворчества, правоприменения и правоохраны»⁴⁷.

Из представленных определений следует, что исполнительная власть рассматривается в двух основных аспектах: набор органов исполнительной власти или совокупность исполнительных полномочий. По сути, со времен существования Российской империи кардинальных изменений научных взглядов на понятие исполнительной власти не произошло. Ф.Ф. Мартенс рассматривает исполнительную власть как «группу правительственных учреждений». А.А. Алексеев, исследуя организацию министерской власти в конституционном государстве, подробно описывает как организационные структуры, так и полномочия этой власти⁴⁸. Современные авторы к указанным сущностным характеристикам исполнительной власти добавляют исполнение законов, государственное управление, исполнительную (исполнительно-распорядительную) деятельность.

Не случайно в каждом определении исполнительной власти упускаются из виду те или иные сущностные черты, отсутствие которых критикуется другими учеными. Например, если считать, что квинтэссенция исполнительной власти заключается в совокупности органов, на второй план отодвигаются предметы ведения и полномочия. Но органы исполнительной власти учреждаются, следуя необходимости реализации определенных конституционных полномочий исполнительной власти. Правительство РФ, обладая широкими полномочиями, возложенными Конституцией РФ и иными нормативными правовыми актами, не способно исключительно самостоятельно их

⁴⁶ Макарейко Н.В. Административное право: учебное пособие для вузов / Н.В. Макарейко. 11-е издание, перераб. и доп. М., 2019. С. 17.

⁴⁷ Коломейцева А.Г. К вопросу о статусе и функциях федеральных органов исполнительной власти // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 1 (114). С. 116.

⁴⁸ Алексеев А.А. Министерская власть в конституционном государстве: ее основы, роль и современное положение / А.А. Алексеев. Харьков, 1910. 305 с.

осуществлять и нуждается в учреждении органов, каждый из которых будет наделен определенными полномочиями. Следуя такой логике, представляется, что сущность исполнительной власти заключается в конституционно закрепленных полномочиях, что противоречит начальной гипотезе. Возникает антиномия, разрешение которой видится в четком научно обоснованном разграничении понятий о институциональном выражении исполнительной власти. Как представляется, необходимо различать институты: конституционно-правовой в своей основе институт исполнительной власти как ветви государственной власти и межотраслевые субинституты организации исполнительной власти и исполнительной власти в смысле компетенции (подробнее об этом будет сказано во второй главе).

Исполнительную власть целесообразно определять не как совокупность органов или полномочий, а как составляющую государственной власти в значении способности осуществлять одностороннее воздействие на правовой статус субъектов, не связанных с властным субъектом договорными отношениями либо отношениями подчинения⁴⁹, посредством организации исполнения законодательства. Указанные признаки, служащие лейтмотивом в понимании конституционно-правового явления исполнительной власти, в юридическом смысле относятся и к понятию власти в целом. В связи с этим, предлагается исполнительную власть отграничивать от других конституционно-правовых явлений посредством определения конкретного набора существенных характеристик, целостное восприятие которых позволит провести демаркацию между исполнительной и другими ветвями власти.

Различия в механизмах осуществления исполнительной власти в государствах препятствуют выработке единого подхода к выделению видов, признаков, форм, функций и других основополагающих характеристик исполнительной власти. Несмотря на упоминание в научных трудах российских и за-

⁴⁹ Лексин И.В. Государственные органы в Российской Федерации: расхождения между юридической наукой, нормативными положениями и практикой // Материалы XIII Международной научно-практической конференции (Кутафинские чтения) «Современное российское право: взаимодействие науки, нормотворчества и практики. Московская юридическая неделя»: в 3 частях. Часть I. С. 300.

рубежных исследователей о характеристиках исполнительной власти, их систематизация проведена немногими из них. Приведем ряд примеров. А.И. Бобылев, Н.Г. Горшкова, В.И. Ивакин выделяют следующие признаки исполнительной власти: «самостоятельность и независимость исполнительной власти; универсальный характер исполнительной власти; подзаконный характер; предметный характер исполнительной власти; структурированность; организующий характер исполнительной власти; возможность использовать для решения стоящих перед ней задач средства принуждения; легитимность и легальность исполнительной власти»⁵⁰. Авторами разработан также перечень принципов исполнительной власти: принцип народовластия; принцип разделения властей; принцип федерализма; принцип сочетания централизации и децентрализации; принцип признания, соблюдения и защиты прав человека и гражданина; принцип гласности; принцип ответственности перед обществом; принцип законности и др.⁵¹ Н.В. Макарейко выделяет следующие признаки исполнительной власти: является самостоятельной ветвью единой государственной власти; выступает в качестве подзаконной по отношению к представительной (законодательной) власти; осуществляется органами исполнительной власти, которые являются органами государственного управления; обладает предметно-функциональной самостоятельностью; обладает единством, т.е. осуществляется на всей территории РФ; организуется и осуществляется на началах федерализма при разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ; ее деятельность носит исполнительно-распорядительный характер; носит универсальный характер, т.е. осуществляется постоянно и непрерывно; имеет в своем распоряжении определенные средства (ресурсы) для осуществления принудительных функций⁵². В представленных наборах признаков и принципов исполнительной власти следует отметить следующие недостатки:

⁵⁰ Бобылев А.И., Горшкова Н.Г., Ивакин В.И. Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления / А.И. Бобылев, Н.Г. Горшкова, В.И. Ивакин; под ред. А.И. Бобылева. М., 2003. С. 26.

⁵¹ Там же. С. 41–42.

⁵² Макарейко Н.В. Указ. соч. С. 17–18.

- в одном перечне смешиваются конституционно-правовые и административно-правовые характеристики (самостоятельность и средства принуждения, федерализм и гласность);

- нарушена универсальность характеристик (федерализм является принципом исполнительной власти не во всех государствах);

- может дважды повторяться одна сущностная характеристика (легальность и законность).

В.Н. Медведев обозначает особые признаки исполнительной власти: самостоятельность, мощь, правовой характер, эффективность обеспечения безопасности в государстве⁵³. Л.А. Нудненко в качестве признаков исполнительной власти отмечает следующие⁵⁴:

- 1) исполнительная власть – ветвь государственной власти;
- 2) исполнительная власть – конституционная ценность;
- 3) исполнительная власть – самостоятельная ветвь государственной власти;
- 4) исполнительную власть осуществляет система органов, наделенных специальной компетенцией;
- 5) исполнительная власть реализуется в рамках самостоятельных правоотношений – управленческих.

Данные авторы весьма сжато перечисляют свойства исполнительной власти (без внимания остались законность, легитимность, централизация и т.д.). Недостатки существующих подходов и необходимость прорисовки более четких демаркационных линий с другими конституционно-правовыми явлениями побуждают к разработке собственного перечня основополагающих конституционно-правовых характеристик (объединяющих признаки, свойства и принципы) исполнительной власти современных демократических государств:

⁵³ Медведев В.Н. Система исполнительной власти в Российской Федерации: правовые аспекты обеспечения принципа единства. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 21.

⁵⁴ Нудненко Л.А. Система исполнительной власти в Российской Федерации: проблемы правовой регламентации: монография. М., 2017. С. 23–27.

1. Публичность.

Если в качестве предметной области «публичности власти» рассматривать исполнительную власть, то следует ориентироваться на основной посыл обособления от других ветвей власти – категорию исполнения, составляющую ее сущностное содержание. Исполнительная власть становится «публичной» в том случае, если ее деятельность направлена на реализацию публичных интересов. Текущее состояние публичности исполнительной власти конституируется, в том числе, действующими конституционно-правовыми положениями нормативных актов, среди которых возможно отметить следующие:

1) органы государственной власти входят в единую систему публичной власти (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ), что формально-юридически закрепляет принцип публичности исполнительной власти;

2) деятельность исполнительной власти определяют права и свободы человека и гражданина (ст. 18 Конституции РФ).

Согласно Конституции РФ, исполнительная власть является публичной, поэтому призвана «служить для народа». Если «ненародное происхождение» исполнительной власти (к примеру, иностранная интервенция или присвоение власти иностранными гражданами), представляются отголосками прошлых эпох, то «ненародное служение» является актуальной проблемой многих современных государств. Игнорирование публичных интересов, а иногда даже и противодействие им, снижают уровень публичности исполнительной власти. В России основными рисками снижения публичности исполнительной власти являются коррупция, чрезмерность дискреционных методов управления в органах исполнительной власти, протекционизм, кумовство⁵⁵.

2. Относительная независимость.

Принцип относительной независимости исполнительной власти связан с разделением властей и механизмом сдержек и противовесов. Следование

⁵⁵ См.: Ибрагимов О.А. Конституционно-правовое обеспечение государственной антикоррупционной стратегии в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 7. С. 55–56; Ибрагимов О.А. Политическая коррупция как угроза конституционному строю Российской Федерации // Юридический вестник Кубанского государственного университета. 2017. № 4 (33). С. 7.

принципу разделения властей определяет независимость исполнительной власти с учетом одновременного ее нахождения в системе сдержек и противовесов, ограничивающей эту независимость. В нормативных актах, имеющих высшую юридическую силу, принцип относительной независимости исполнительной власти реализуется по-разному. Например, в Конституции Португалии⁵⁶ прямо устанавливается принцип относительной независимости исполнительной власти: Португальская Республика объявляется демократическим правовым государством, основанным на разделении власти и взаимозависимости ветвей власти (ст. 2). В Конституции США, как в большинстве основных законов государств, указывается на принадлежность полномочий, присущих ветвям власти. В США законодательная власть принадлежит Конгрессу США, исполнительная – Президенту США, судебная – Верховному Суду США и нижестоящим судам. В Конституции Германии⁵⁷ о разделении властей прямо не упоминается, однако из положений ст. 20 такой вывод сделать вполне возможно.

Относительная независимость исполнительной власти выражается в двух основных конституционных положениях:

- самостоятельности органов исполнительной власти (ст. 10);
- самостоятельности субъектов РФ в определении органов исполнительной власти регионального значения (ч. 1 ст. 77).

Конституционным законодателем не раскрывается понятие самостоятельности органов исполнительной власти. Л.А. Нудненко в качестве аргументов, указывающих на самостоятельность исполнительной власти и прямо не зафиксированных в Конституции РФ, приводит «распоряжение средствами государства, размер которых определяется федеральным бюджетом» и «исключительное обладание возможностями государственного принуждения»⁵⁸. Однако данных аргументов крайне недостаточно для обоснования самостоя-

⁵⁶ Constituição da República Portuguesa. URL: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>.

⁵⁷ Grundgesetz. URL: <https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz>.

⁵⁸ Нудненко Л.А. Указ. соч. С. 24–25.

тельности исполнительной власти. В связи с этим представляется, что самостоятельность проявляется в наличии особых организационных форм (Правительство Российской Федерации, региональные высшие исполнительные органы), входящих в систему исполнительной власти, и наборе неотъемлемых исполнительных полномочий (чрезвычайные и военные полномочия).

3. *Примат функции публичного управления.*

В фундаментальных исследованиях по юриспруденции отмечается основополагающая роль функции государственного управления в отношении исполнительной власти. Так, И.Л. Бачило утверждает, что основное бремя государственного управления возложено на исполнительную власть⁵⁹. Т.Я. Хабриева сделала выводы о том, что «механизм государственного управления непосредственно реализуется посредством функционирования исполнительной власти, воздействуя на различные сферы общественных отношений в целях обеспечения эффективной жизнедеятельности общества»⁶⁰. А.М. Барнашов исполнительную власть неразрывно связывает с понятием государственного управления⁶¹. К.А. Прохоров также солидарен с выводами о том, что управление является основной функцией исполнительной власти⁶².

Публичное управление представляется более широким, емким и пространственным термином в отличие от «государственного управления» и в большей степени направлено на актуальные потребности общества. Однако это не означает, что публичное управление отрицает рациональное использование административных методов государственного управления. Напротив, публичное управление нацелено на применение подходов современных теорий государственного управления (новый государственный менеджмент, концепция управления «governance», теория хорошего управления), вытека-

⁵⁹ Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. ред. И.Л. Бачило. М., 1998. С. 72.

⁶⁰ Правительство Российской Федерации: монография / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2005. С. 108.

⁶¹ Барнашов А.М. Государственная власть как форма организации общества // Вестник Томского государственного университета. 2004. № 283. С. 10.

⁶² Прохоров К.А. Развитие системы исполнительной власти в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 59.

ющих из необходимости применения рыночно-ориентированных методов управления, партнерства государства и частного сектора, социальной эффективности⁶³. Следуя концепции «рациональной бюрократии» М. Вебера, необходимо признать, что одним из существенных отличий публичного управления (в современной рациональной демократии) от государственного (в традиционной «патримониальной» демократии) является применение подходов в управлении, характерных для частно-хозяйственной деятельности⁶⁴.

Итак, если в советское время рыночно- и социально-ориентированные методы организации государственного управления были преданы забвению, то сейчас их применение в управлении органами исполнительной власти открывает широкие возможности для социально-экономического развития нашего государства. Формальное конституционное закрепление понятия «публичная власть» отразилось на расстановке ученым сообществом акцентов на его значимых юридических свойствах. В частности, С.С. Зенин отмечает приоритетность конструкции «публичная власть» в сравнении с традиционной терминологией⁶⁵. Пореформенная тенденция развития публичности властеотношений дает право законодателю и ученым в будущем пересмотреть идеологическое основание функции управления органами власти. В контексте обозначенных изменений в перспективе, вероятнее всего, система государственного управления окончательно трансформируется в систему публичного управления, а эффективность реализации функции управления органами исполнительной власти будет зависеть от оптимального сочетания административных и социально-экономических методов.

4. Территориальная организация.

Территориальные основы организации исполнительной власти выступают важнейшим принципом построения оптимальной структуры системы

⁶³ Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник для магистров / Под ред. С.А. Старостина. М., 2020. С. 30–33.

⁶⁴ Масловский М.В. Теория бюрократии Макса Вебера и современная политическая социология: монография. Н. Новгород, 1997. С. 37.

⁶⁵ Зенин С.С. Система публичной власти в Российской Федерации: подходы к правовому регулированию в условиях конституционной реформы // Lex Russica (Русский закон). 2020. С. 44.

органов исполнительной власти и распределения компетенции. Поиски приемлемой организации исполнительной власти практически всегда связаны с трансформацией территориальных начал публичного управления.

Как известно, в постсоветский период важнейшей причиной становления федерализма стало децентрализованное управление экономикой, приведшее к необходимости широкой автономии в решении региональных социально-экономических задач. Федеративным договором от 31.03.1992 была разграничена компетенция между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти субъектов РФ. Негативным последствием подписания Федеративного договора явилась ярко выраженная асимметрия в правовом статусе республик, наделенных, в отличие от других субъектов РФ, довольно широкими полномочиями. Данную проблему отчасти разрешила Конституция 1993 года, провозгласившая принцип равноправия субъектов РФ. Как следствие, российский федерализм является декларационно-конституционным, что подтверждается синтезом договорного и конституционного начал его формирования.

Существующая модель российского федерализма, основанная на классическом типе федерализма (ключевая роль конституции, сочетание двух уровней государственной власти⁶⁶), включает в себе уникальные черты государства: многообразие субъектов Федерации (шесть видов субъектов РФ), отождествление республик с государствами (ч. 1 ст. III Федеративного договора), конструкции вхождения одного субъекта Федерации в состав другого⁶⁷ и т.д. В России сложились принципы федерализма, следующие из которых имеют наибольшее значения в организации исполнительной власти:

- единство системы публичной власти;
- равноправное положение субъектов Федерации;
- принцип государственной целостности, вытекающий из суверенитета государства и отсутствия суверенитета у составных частей Федерации;

⁶⁶ Брезгулевская Н.В. Виды федераций и модели федерализма // Правоведение. 2005. № 3. С. 151–153.

⁶⁷ Битюцкий Е.В. Конституционная модель современного российского федерализма. Дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2017. С. 27.

- принцип гомогенности – приоритет федерального права над региональным, воплощающийся в первостепенном значении федерального закона, который издан Федерацией по предметам ее исключительного ведения или по предметам ее совместного ведения с субъектами;

- принцип самостоятельности организации собственной системы органов государственной власти субъектов Федерации, соответствующей конституционным основам (ч. 1 ст. 77 Конституции РФ);

- принцип субсидиарности, относящийся к оптимальному распределению полномочий между Федерацией и ее субъектами и выраженный в четком распределении системы разделения компетенции⁶⁸.

Названные особенности и принципы федерализма оказали и оказывают значительное влияние на построение системы органов исполнительной власти, поэтому конституционно-правовые проблемы организации исполнительной власти тесно связаны и с проблемами федерализма современной России.

5. *Легальность.*

Согласно утверждению С.А. Авакьяна, нормативно-юридическое закрепление института власти обуславливает необходимость создания и обеспечения его функционирования⁶⁹. По отношению к исполнительной власти речь идет о процессах ее формирования, т.е. о том, что легальная исполнительная власть должна основываться на конституционно-правовых нормах.

Установление принципа легальности исполнительной власти неразрывно связано с принципом легализации власти вообще. В.Е. Чиркин легализацию власти соотносит с «установлением, признанием, поддержкой данной власти законом, прежде всего конституцией, опорой власти на закон»⁷⁰. Природа легализации власти восходит к «юридическому провозглашению правомерности ее установления, организации и деятельности в Конститу-

⁶⁸ Битюцкий Е.В. Указ. соч. С. 43.

⁶⁹ Современные проблемы организации публичной власти: монография / Рук. авт. колл. и отв. ред. д.ю.н., проф. С.А. Авакьян. М., 2014. С. 86.

⁷⁰ Чиркин В.Е. Легализация и легитимация государственной власти // Государство и право. 1995. № 8. С. 12–13.

ции РФ»⁷¹. В частности, о законности власти можно судить по ряду конституционных принципов, в частности, закрепленных в ст. 3 Конституции РФ. По мнению А.А. Клишаса, «при оценке легальности порядка действий или решений публичной политической власти производится оценка соответствия такого порядка позитивному порядку, т.е. действующим правовым нормам в рамках определенной правовой системы»⁷².

Исполнительная власть современного государства, будучи частью государственной власти, должна основываться на принципе конституционной легальности, предполагающем соответствие требованиям конституционно-правовых норм и положениям конституционно-правовой доктрины.

б. Легитимность.

Согласно утверждению признанного ученого-конституционалиста С.А. Авакьяна, легитимная исполнительная власть должна формироваться на конституционно-правовых нормах, а решения органов исполнительной власти станут нелегитимными без их нормативно-правовой регламентации процессов формирования и функционирования⁷³. И.А. Полянский, рассуждая об изменениях легитимной основы исполнительной власти в сравнении с советским периодом, опирается на такие конституционные положения как самостоятельность (ст. 10 Конституции РФ), единая система исполнительной власти, изменение порядка формирования Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти⁷⁴. По мнению П. Стилмана легитимность определяется соответствием последствий принимаемых правительством ценностной модели общества⁷⁵.

⁷¹ Баранов П.П. Современный политический режим России, его конституционная легализация, легитимация и легитимность // Северо-Кавказский юридический вестник. 2017. № 1. С. 126.

⁷² Клишас А.А. Легальность и легитимность публичной политической власти: теоретические аспекты (на примере сирийского вопроса) // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2018. Т. 22. № 1. С. 10.

⁷³ Современные проблемы организации публичной власти: монография / Рук. авт. колл. и отв. ред. д.ю.н., проф. С.А. Авакьян. М., 2014. С. 86.

⁷⁴ Полянский И.А. Федерализм и исполнительная власть на современном этапе развития. Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2002. С. 212.

⁷⁵ Stilman P.G. The concept of legitimacy // University of Chicago Press Journals. 1974. № 1. P. 40.

Анализ вышеизложенных и иных научных позиций побудил к заключению о том, что легитимность исполнительной власти выражается в двух основных качествах:

- как рационально обоснованное доверие граждан к органам исполнительной власти, раскрывающееся через признание и согласие общества с функционированием исполнительной власти;

- как система идей, сформированных для поддержания собственной стабильности исполнительной власти и закрепления фактического соотношения сил, на которых она основана⁷⁶.

В эпоху широкой информатизации общественного сознания отдельные политические акторы в борьбе за власть используют технологии пропаганды в целях развития представлений об эффективности деятельности исполнительной власти, социальной справедливости, росте благосостояния вопреки фактическому, зачастую неудовлетворительному, положению указанных явлений. По сути такие действия представляют собой попытки сформировать иррациональное доверие граждан к власти, подменяя истинное признание «слепой верой». Доверие граждан в данном контексте несет социологическую окраску, являясь при этом системой «идеалов» гражданина, сопоставляемых с ожидаемыми показателями реальных жизненных условий.

Смысл легитимности также очерчен процессом конституирования порядка организации исполнительной власти, сопровождающийся актами легитимирования. Существование самого порядка и подчинение ему большинством населения означает состояние легитимности. Изменение порядка организации общероссийского правительства в 2020 году сопровождалось преобразованием идейных оснований властвования, приведших к общероссийскому голосованию и принятию новых нормативных правовых актов, обеспечивших легитимность исполнительной власти.

⁷⁶ Исаев И.А. Легитимность и легальность в конституционном процессе // История государства и права. 2012. № 6. С. 3.

7. *Системность.*

Полноценного определения системы исполнительной власти не дается ни в Конституции РФ, ни в других нормативных правовых актах. В связи с этим данный вопрос перешел в плоскость научной дискуссии, по результатам которой достаточно определенного понимания этого явления не достигнуто. В большинстве источников система исполнительной власти отождествляется с системой органов исполнительной власти, что вполне осмысленно. В Конституции РФ (ч. 2 ст. 77) упоминается единая система исполнительной власти, образуемая федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ в пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения. Следует учитывать, что данное определение системы исполнительной власти касается лишь ее структурной части. Однако, при использовании конструкции «система исполнительной власти» подразумевается, прежде всего, целостное (собственно системное) восприятие исполнительной власти, которое не сводится к простой сумме составляющих ее структурных единиц. В этом смысле исполнительная власть представляет собой ветвь государственной власти с ее предназначением, целями, задачами, внутренней и внешней динамикой, чем и определяется ее системность.

8. *Единство.*

В России принцип единства исполнительной власти заложен в Конституции РФ и отразился в следующих ее нормах:

- 1) единая система публичной власти (ч. 2 ст. 80), включающая органы государственной власти и ОМС (ч. 3 ст. 132);
- 2) единство системы государственной власти (ч. 3 ст. 5);
- 3) единая система исполнительной власти (ч. 2 ст. 77);
- 4) единая финансовая, кредитная и денежная политика (п. «б» ч. 1 ст. 114) и единая политика в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды (п. «в» ч. 1 ст. 114), проводимая Правительством РФ.

Единство власти как концептуальное положение строительства сильного государства разработано Т. Гоббсом еще в XVII веке⁷⁷, со временем конституционализированное в тех или иных формах во многих государствах. Понимание единства власти с течением времени подвергалось трансформации идейных оснований.

«Единая система публичной власти» является родовым понятием по отношению к понятию «единая система государственной власти» с учетом исключения из последнего ОМС. По утверждению И.В. Лексина, единая система государственной власти представляет собой «сводный принцип», связанный с формированием системы государственной власти и ее деятельностью⁷⁸. П.А. Астафичев указывает, что единство обеспечивается только в том случае, когда качественно разграничены предметы нормотворческой компетенции и устранены противоречия нормативных правовых актов⁷⁹.

Единство системы исполнительной власти – понятие, взаимосвязанное с двумя первыми вышеприведенными конституционными нормами только в рамках обеспечения единства органов власти как результата реализации конституционного принципа единства, связанного с осуществлением исполнительной власти в рамках в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Федерации по предметам ее совместного ведения и субъектов РФ. Согласно взгляду И.В. Лексина, основной смысл единства системы исполнительной власти заключается в том, что органы исполнительной власти субъектов Федерации не могут действовать как подчиненные федеральным органам исполнительной власти, но обязаны исполнять федеральные подзаконные акты, изданные в рамках установленных пределов ведения⁸⁰. К схожей позиции примыкает и И.Н. Барциц, считающий, что единство «обеспечивается подчинением органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации ре-

⁷⁷ Гоббс Т. Сочинения. В 2 т. Т. 2. М., 1991. С. 133.

⁷⁸ Лексин И.В. Конституционное значение понятия «единая система исполнительной власти» // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 1 (54). С. 119.

⁷⁹ Астафичев П.А. Проблемы конституционного регулирования организации государственной власти в субъектах Российской Федерации // Конституция как символ эпохи: в 2-х т. Т. 2 / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2004. С. 75.

⁸⁰ Лексин И.В. Указ. раб. С. 120.

шениям федеральных органов исполнительной власти, в пределах, установленных Конституцией и законами Российской Федерации»⁸¹. А. Бланкенагель отмечает, что российская конституционно-правовая доктрина не предлагала убедительного толкования ч. 2 ст. 77 Конституции РФ⁸². Одновременно и Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»⁸³ фактически законсервировал существующее положение вещей, не решая ни одного принципиального вопроса о механизме обеспечения единства исполнительной власти⁸⁴.

В контексте осуществления исполнительной власти, исходя из положений Конституции РФ, действуют следующие системы исполнительной власти:

- единая система – в рамках ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения;
- системы исполнительной власти субъектов РФ – в рамках полномочий органов государственной власти субъектов РФ.

9. Непрерывность.

Принцип непрерывности исполнительной власти следует рассматривать с двух ракурсов: относительно процессов формирования и функционирования.

В первом случае закрепление института исполнительной власти определяет необходимость закрепления механизма формирования ее органов: периодическое или постоянное. Например, выборы как институт народовластия не просто конституционно-юридически провозглашаются, а проводятся регулярно, но отличаются от референдумов, проводимых по мере необходимости. Также, для любых выборов органов власти предусматривается срок для их назначения, увязываемый с периодом полномочий и приближающимся мо-

⁸¹ Барциц И.Н. Правовое пространство России. Вопросы конституционной теории и практики. М., 2000. С. 479.

⁸² Бланкенагель А. Концепция единой системы исполнительной власти, часть 2 статьи 77 Конституции Российской Федерации – какая система, а где единство? // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 1 (54). С. 124.

⁸³ СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

⁸⁴ Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2004. С. 479–480.

ментом его окончания. Тем самым обеспечивается посредственная непрерывность осуществления власти, в том числе и исполнительной.

Во втором случае рассматривается внутренняя характеристика власти – процесс функционирования. Здесь наблюдается существенное отличие от законодательной власти: исполнительная власть осуществляется постоянно, без перерывов в деятельности, в то время как законодательные органы функционируют, как правило, с определенной периодичностью. Принцип непрерывности приобретает посредственность.

Непрерывность деятельности исполнительной власти находится в диалектической взаимосвязи с приматом функции государственного управления, долгосрочное прекращение реализации которой может привести к политическому хаосу, социальному и экономическому кризисам. В России принцип непрерывности осуществления исполнительной власти воплощается в конституционно-правовых нормах, регламентирующих довольно сжатые сроки формирования Правительства РФ, продление сроков полномочий его членов до формирования нового органа, исполнение обязанностей высшего должностного лица субъекта РФ до вступления в должность вновь избранного главы субъекта РФ и т.д.

10. Централизация.

В конституционном праве один из подходов к использованию понятия «централизация» заключается в характеристике признаков «вертикальной» организации публичной власти в пределах определенной модели государственного устройства⁸⁵. Федеративное государственное устройство, как правило, соотносится с децентрализованной моделью организации вертикали власти, но степень децентрализации исполнительной власти может сильно различаться в государствах, поэтому существуют основания вести дискурс о централизации и в федерациях⁸⁶.

⁸⁵ Савин В.И. Децентрализация и новая централизация российского федерализма конца XX – начала XXI в. (конституционно-правовой опыт развития) / В.И. Савин. М., 2007. 365 с.

⁸⁶ Еллинек Г. Общее учение о государстве / Вступительная статья докт. юрид. наук, проф. И.Ю. Козлихина. СПб., 2004. С. 604–628.

В России принцип централизации взаимоувязывается с федеративным государственным устройством, которое обуславливается объективно необходимой формой децентрализации и обеспечения эффективного публичного управления на всей территории государства. Несмотря на конституционное закрепление данного принципа в положениях о разграничении предметов ведения и полномочий Федерации и ее субъектов (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ), фактическое положение дел в разрешении проблем компетенции исполнительной власти федерального и регионального уровней требует отдельного периодического осмысления.

После распада СССР централизация в России заключалась в перераспределении полномочий государственной власти в сфере совместного ведения в пользу Федерации и сопровождалась расширением полномочий высшего должностного лица государства и федеральных органов власти. Постепенно, примерно с началом 2000-х годов, в процессе централизации на первый план выдвинулась тенденция концентрации власти у главы государства. Президент РФ уже фактически осуществлял общее руководство деятельностью Правительства РФ, де-юре обладая широким спектром касающихся его организации конституционных полномочий. Многочисленные Федеральные законы от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁸⁷ в конечном счете привели к наделению главы государства ключевыми полномочиями и в отношении организации органа публичной власти – главы субъекта РФ, начиная с процедуры выдвижения (самовыдвижения) кандидата на должность (ч. 3 ст. 18) и заканчивая процедурой отрешения его от должности (ч. 1 ст. 19). В нормативном правовом акте⁸⁸, отменившем полностью все положения названного закона с 2023 года, в этой части значительных изменений не произошло.

⁸⁷ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

⁸⁸ Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202112210031>.

Политические события 2020 года отразились на изменениях российской конституционно-правовой парадигмы в направлении усиления централизации государственной власти⁸⁹, обусловившее укрепление единства системы исполнительной власти.

11. Ответственность.

Понятие «ответственность» в отношении публичной власти имеет различные этимологические значения, но в контексте настоящего исследования рассматривается как принцип организации этой власти, обуславливающий эффективное выполнение предоставленных ей полномочий. Измерить ответственность исполнительной власти в конкретных показателях, отражающих все грани этого сложного явления, вряд ли когда-нибудь удастся, но осмыслить ее конституционно-правовые основания вполне реально.

Механизмы ответственности призваны ограничить стремление исполнительной власти к непубличным методам организации власти, ведущих к распространению весьма опасных антиконституционных явлений: коррупция, протекционизм, клановость, персонализация и т.п. В связи с этим основания ответственности не могут ограничиваться только обязывающими или запрещающими нормами права, а должны опираться на регуляторы, препятствующие распространению неправовой сферы деятельности государственных органов.

Принцип ответственности исполнительной власти необходимо рассматривать как единство принципов персональной и коллективной ответственности. Актуальным приоритетным направлением для конституционного законодателя, равно как для административного, является расширение сферы персональной ответственности должностных лиц.

12. Транспарентность.

Принцип транспарентности в некоторых источниках иногда называют принципом гласности или открытости. В Российской Федерации обеспечива-

⁸⁹ 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. 44–45.

ется открытый доступ к информации и информационным ресурсам о сущности, целях, принципах и механизмах реализации правовой политики.

Принцип транспарентности неразрывно связан с системой взаимодействия исполнительной власти с гражданским обществом. Справедливо отмечает М.П. Петров, что общей тенденцией развития исполнительной власти в мире является ее трансформация в открытую, в том числе в информационно транспарентную, ориентированную на потребности граждан в качественном предоставлении государственных услуг⁹⁰. А.Р. Гильмуллин, напротив, указывает на то, что в исполнительных органах «превалирует не транспарентность, а административный порядок, которому свойственна закрытость и возможность интерпретации решений»⁹¹.

Правоотношения гражданского общества и исполнительной власти основываются на взаимодействии граждан или их объединений с органами или должностными лицами исполнительной власти, которым делегированы соответствующие полномочия. В последнее время все большее значение приобретают отношения за пределами сферы административных услуг – паритетные, отвечающие интересам участников гражданского общества и исполнительной власти. Наглядным примером паритетных отношений органов исполнительной власти и членов гражданского общества является институт общественного контроля за деятельностью органов публичной власти.

Важным аспектом транспарентности исполнительной власти является информационная открытость ее органов, призванная сократить дистанцию между гражданином и государством, повысить доступность государственных услуг. Информатизация исполнительной власти воплощается в преобразовании функций управления: использование документов в электронной форме, функционирование электронных баз данных и специальных программных средств, применение технологий искусственного интеллекта и т.п. Прогресс информатизации органов исполнительной власти обеспечивается совершен-

⁹⁰ Петров М.П. Исполнительная власть на этапе модернизации российского государства: опыт правового исследования: монография / М.П. Петров; под ред. А.В. Малько. М., 2012. С. 236.

⁹¹ Гильмуллин А.Р. Проявление правовой доктрины в механизме Российского государства. Дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2017. С. 146.

ствованием цифрового взаимодействия органов публичной власти между собой и гражданами, применением новейших информационных систем и технологий, интеграцией локального информационного пространства в социальную сферу. Названные процессы являются неотъемлемой частью формирования «электронного правительства».

Некоторые ученые выделяют и другие основные характеристики исполнительной власти. Например, Н.К. Лугуева дополнительно выделяет принцип профессионализма, касающийся необходимости наличия у государственных служащих способностей целеполагать, организовывать, проявлять компетентность, знать жизнедеятельность органов исполнительной власти; принцип взаимодействия и согласованного функционирования органов исполнительной власти с органами законодательной и судебной власти; принцип контроля в процессе организации функционирования органов исполнительной власти⁹². Вышеописанные принципы исполнительной власти не являются ее исходными конституционно-правовыми характеристиками, выступая производными единицами более емких принципов и признаков.

В заключение следует отметить, что исполнительная власть представляет собой многоаспектную категорию юридической науки, вызывающую неоднозначное понимание среди ученых, что и определяет значительное разнообразие определений. Вместе с тем, как представляется, ни одно из них не охватывает сущностные черты исполнительной власти и не отражает всей специфики ее осуществления, именно поэтому и возникла необходимость в установлении основополагающих характеристик исполнительной власти, которые позволяют полноценнее идентифицировать эту ветвь власти. Приведенный перечень сущностных характеристик исполнительной власти не претендует на исключительность и открыт для дополнения.

Исполнительная власть, концепция которой первоначально выведена из теории разделения властей, со временем эволюционировала в конституционно-правовой институт, различные модификации которого применяются при

⁹² Лугуева Н.К. Указ. соч. С. 11.

построении систем государственной власти большинства современных государств. Квинтэссенция исполнительной ветви государственной власти как конституционно-правового явления заключается не в совокупности органов, полномочий или сфер ведения, а определяется возможностью воздействовать на правовой статус субъектов посредством организации исполнения законодательства.

1.2. Институционализация исполнительной власти в отечественном конституционном законодательстве

Эволюция российской государственности на протяжении многих веков сопровождалась разработкой теоретических концепций организации исполнительной власти и совершенствованием правоприменительной практики реализации исполнительных функций. В течение длительного периода преобладания в России абсолютной монархии периодически появлялись различные проекты демократизации государства, связанные с ограничениями самодержавия и созданием конституционной монархии⁹³. Авторитарный режим правления до 1917 года оставался главным препятствием установления стабильного и справедливого государственного и общественного порядка. Накопленный исторический опыт призывает рассматривать причины и последствия авторитарного использования исполнительной власти в более широком историческом пространстве. В советский период следования принципу всевластия советов, в отсутствие относительно независимого института исполнительной власти, действовали органы, наделенные исполнительно-распорядительными полномочиями. Единство и целостность исполнительных и распорядительных органов власти обеспечивались посредством реализации конституционного принципа демократического централизма, подразумевающего обязательность решений вышестоящих органов власти для ниже-

⁹³ Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. К 80-летию Института государства и права РАН / А.С. Автономов, И.Л. Бачило, А.А. Бондаренко, А.А. Гришковец, и др.; отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М., 2004. С. 14.

стоящих⁹⁴. Определяющее положение в иерархии органов государственной власти занимал Верховный Совет РСФСР, осуществлявший, как «коллективный глава государства», общее управление Советом Министров РСФСР, компетенцию которого составлял значительный перечень исполнительных полномочий. Советские принципы организации системы государственного управления обостряли проблему нарушения границ взаимопроникновения исполнительной и законодательной ветвей власти. Современная Россия является правопреемником СССР на своей территории, поэтому неудивительно, что многие проблемы советского государства нашли отголоски во взаимоотношениях существующих сейчас ветвей власти.

В юридической науке широкий смысл институционализации определяется приобретением общественными отношениями в какой-либо сфере правовой формы, характеризующейся нормативной регламентацией и упорядоченной организацией, способностями к саморегуляции и развитию. Конституционное утверждение в государстве политической концепции разделения властей выступает главным фактором институционализации исполнительной власти, понимание которой определяется конкретизацией вышеуказанного значения дефиниции. В представлении К.В. Чеснова институционализация исполнительной власти – это «научно обоснованный, конституционно опосредованный и юридически оформленный процесс учреждения, упорядочения, структурирования и функционирования исполнительной власти как самостоятельного сегмента публичного механизма для придания ему устойчивых параметров с учетом особенностей формы государства и его социальной направленности»⁹⁵. Идея такого подхода к определению институционализации исполнительной власти видится приемлемой для достижения целей настоящего исследования. Следует оговориться, что в качестве обозначенных К.В. Чесновым «устойчивых параметров» примем описанные в первом параграфе фундаментальные конституционно-правовые признаки исполнительной власти.

⁹⁴ Там же. С. 30.

⁹⁵ Чеснов К.В. Указ. соч. С. 29.

Россия после распада СССР ориентировалась на новую политико-правовую доктрину государственного управления, необходимым условием реализации которой являлась смена модели исполнительной власти, характеризующаяся закрытостью, иерархичностью, централизацией⁹⁶. Ввиду глубокого кризиса российской государственности в одночасье преобразование существовавшей советской системы органов власти, наделенных исполнительными полномочиями, оказалось невозможным. На протяжении исследуемого этапа формирования конституционно-правовых механизмов организации исполнительной власти произошли политические и правовые события, сыгравшие решающую роль в становлении современного института исполнительной власти. Детальное изучение и осмысление этих событий определило целесообразность выделения нескольких этапов институционализации исполнительной власти.

1. Существование советской модели построения государственной власти с организационно-правовыми основами новой системы исполнительной власти (1990–1992 гг.).

К началу 1990-х годов Конституция (Основной Закон) РСФСР от 12 апреля 1978 года⁹⁷, несмотря на ряд серьезных изменений, внесенных в конце 1980-х гг., сохраняла конструкцию полновластия Советов, идейно противоположную принципу разделения властей. Вступивший в 1990 году в должность Председателя Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцин стал инициатором масштабных конституционных преобразований. На первом Съезде народных депутатов РСФСР образована Конституционная комиссия во главе с Б.Н. Ельциным, инициировавшая разработку проекта Декларации о государственном суверенитете РСФСР⁹⁸. Декларация от 12.06.1990 № 22-1 о государственном суверенитете РСФСР⁹⁹ (далее – Декларация) впоследствии послужила основой для разработки новой конституции и стала первым документом

⁹⁶ Петров М.П. Указ. соч. С. 6.

⁹⁷ URL: https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1978/red_1978/5478722/.

⁹⁸ Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. Т. 1: 1990 год / Под общ. ред. О.Г. Румянцева. М., 2007. С. 47.

⁹⁹ URL: <https://constitution.garant.ru/act/base/10200087/>.

конституционного значения постсоветского периода становления системы исполнительной власти. Впервые в новой истории России Декларацией провозглашается принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 13), а также подчеркивается необходимость существенного расширения прав региональных единиц, входящих в состав РСФСР (ст. 9). Исполнительная власть получила юридически оформленный характер.

По итогам референдума 1991 года в РСФСР учрежден институт президентства, получивший нормативное закрепление в Законе РСФСР от 24.04.1991 № 1098-1 «О Президенте РСФСР»¹⁰⁰. Президент провозглашался высшим должностным лицом и главой исполнительной власти в РСФСР (ст. 1), что предопределяло его ключевое положение в системе исполнительной власти. Президент РСФСР наделялся следующими полномочиями, касающимися организации исполнительной власти:

- руководство деятельностью Советом Министров РСФСР;
- назначение Председателя других членов Совета Министров РСФСР;
- принятие отставки Совета Министров РСФСР;
- право приостановки решений органов исполнительной власти в случае противоречия Конституции и законам РСФСР;
- право отстранять от исполнения обязанностей должностных лиц органов исполнительной власти в случае нарушения ими законодательства РСФСР.

Закон о Президенте РСФСР положил начало формированию принципов относительной независимости, легальности и легитимности исполнительной власти. Относительная независимость исполнительной власти проявилась теперь не только в формальном декларационном установлении принципа разделения властей, но и в закреплении конституционных полномочий, таких как законодательная инициатива, подписание и обнародование законов РСФСР, предоставление ежегодных докладов Съезду народных депутатов РСФСР о выполнении принятых съездом программ и т.д. Однако независи-

¹⁰⁰ ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 17. Ст. 512.

мость института исполнительной власти существенно ограничивалась полномочиями советов, выражающимся в исключительных полномочиях Съезда народных депутатов РСФСР (ст. 104 Конституции РСФСР 1978 года). В частности, последний тезис отразился в положениях Закона о Президенте РСФСР о том, что президент не имеет права роспуска либо приостановления деятельности Съезда народных депутатов РСФСР, Верховного Совета РСФСР (п. 11 ст. 5); президент издает указы и распоряжения во исполнение решений указанных органов власти (ст. 8); Президент РСФСР может быть отрешен от должности по инициативе данных органов (ст. 10). В связи с принятием Закона о Президенте РСФСР институт исполнительной власти в полной мере не стал «легальным» конституционно-правовым образованием, так как положения действующей редакции Основного закона не предусматривали его существование. Впоследствии правовые положения Закона о Президенте РСФСР были инкорпорированы в Конституцию РСФСР и тем самым стали конституционно легальными. О легитимности институционализации исполнительной власти свидетельствуют положительные результаты референдума о введении поста Президента РСФСР.

Параллельно с работой над проектом новой конституции в действующую Конституцию РСФСР вносились поправки. В течение двух с половиной лет (с июня 1991 года по март 1993 года) в текст конституции было внесено свыше 350 изменений и дополнений¹⁰¹. Внесенные в 1991 году изменения в Конституцию РСФСР 1978 года¹⁰² в связи с учреждением должности Президента РСФСР кардинальным образом изменили конституционно-правовой статус Совета Министров РСФСР. Несмотря на отсутствие принципа разделения властей и признания самостоятельности ветви исполнительной власти в положениях Основного закона РСФСР, Президент РСФСР признавался высшим должностным лицом РСФСР и главой исполнительной власти в РСФСР (ст. 121-1). Совет Министров РСФСР стал органом исполнительной власти, подотчетным президенту (ст. 122). Президент РСФСР получил широ-

¹⁰¹ Саратовский проект Конституции России / Предисл. В.Т. Кабышева. М., 2006. С. 4.

¹⁰² URL: https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1978/red_1978/5478729/.

кие полномочия в отношении Совета Министров РСФСР, среди которых формирование и руководство его деятельностью, назначение его Председателя, принятие отставки правительства РСФСР с согласия Верховного Совета РСФСР, право приостановления действий актов региональных органов исполнительной власти в составе РСФСР в случае противоречия Основному закону. Перед вновь избранным Президентом РСФСР Совет Министров РСФСР обязывался слагать полномочия. Исключение конституционных положений об ответственности и подотчетности перед Верховным Советом РСФСР (ст. 124) вписывалось в тенденцию усиления роли единоличного управления и контроля деятельности правительства высшим должностным лицом государства. Реализация механизма сдержек и противовесов во взаимоотношениях Совета Министров РСФСР и Верховного Совета РСФСР нашла отражение в согласительных процедурах при назначении главы правительства и отставки правительства. В современном конституционном законодательстве также заложен подобный механизм, но в ином формате, уже в отношении исполнительной и законодательной властей. Расширилась компетенция Совета Министров РСФСР, который уполномочивался правом решать вопросы государственного управления, отнесенные к ведению РСФСР и не входящие в компетенцию Съезда народных депутатов РСФСР, Верховного Совета РСФСР и Президента РСФСР (ст. 125).

В 1991 году Президент РСФСР получил от Съезда народных депутатов РСФСР чрезвычайные полномочия, в том числе по формированию региональных исполнительных органов власти. Впоследствии взамен большинства председателей исполнительных комитетов регионального уровня были назначены главы администраций, хотя руководители республик изначально выбирались¹⁰³. Соответствующим законом устанавливалось, что назначение на должность главы администрации производится при условии принятия советом народных депутатов решения, предлагающего Президенту РФ, главе

¹⁰³ Зимин В.А. Исполнительная власть в Российской Федерации: монография / В.А. Зимин. 2-е изд., перераб. и доп. Самара, 2005. С. 32.

исполнительной власти субъекта РФ или главе вышестоящей администрации произвести назначение¹⁰⁴.

В 1991 году был сделан первый шаг к созданию единой системы органов исполнительной власти. Указом Президента РСФСР от 22.08.1991 № 75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР»¹⁰⁵ было установлено, что единая система исполнительной власти образуется президентом, вице-президентом, Советом Министров РСФСР, Советами Министров республик в составе РСФСР и иными органами исполнительной власти. Как следует из указа, единство исполнительной власти обеспечивалось иерархическими связями между органами, в основном обусловливаемыми конституционными полномочиями главы государства. Президент РСФСР, будучи главой исполнительной власти, закрепил за собой назначения право назначения и освобождения от должности глав администраций территориальных единиц по согласованию с соответствующим Советом народных депутатов. Глава администрации был подотчетен Президенту РСФСР, что практически полностью лишало его возможности принимать важные управленческие решения самостоятельно. Более того, учреждались представительства республик при Президенте РСФСР и представительства Президента РСФСР в этих республиках, а также назначались представители на местах, входящие в состав Контрольного управления Администрации Президента РСФСР. Официально заявленные цели названных мер укрепления единства системы исполнительной власти – координация и взаимодействия органов исполнительной власти, но фактическим их поводом их введения послужил высокий уровень децентрализации государственной власти, необходимость контроля местной власти в отношении реформ и централизации контрольно-управленческих функций государства¹⁰⁶. По утверждению

¹⁰⁴ Закон Российской Федерации от 01.04.1993 № 4733-1 «О порядке назначения на должность и освобождения от должности глав краевой, областной, автономной области, автономного округа, города федерального значения, районной, городской, районной в городе, поселковой, сельской администрации» // ВСНД и ВС РФ. 1993. № 16. Ст. 561.

¹⁰⁵ ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 34. Ст. 1146.

¹⁰⁶ См., напр.: Семёнов А.В. Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе: Вопросы теории и конституционно-правового

Л.И. Войнаровской, «реальные властные структуры в регионах утратили свои функции, а «парад суверенитетов» разрушил систему взаимоотношений центра с регионами»¹⁰⁷. Представители Президента РСФСР, назначенные к концу 1991 года лично им более чем в 50 регионах, подчинялись непосредственно ему¹⁰⁸. В этой связи следует признать, что создание «временного» института полномочных представителей главы государства в значительной степени было направлено на укрепление субординационных связей между федеральными и региональными органами исполнительной власти.

С 1992 года в последней Конституции РСФСР впервые появляется принцип разделения властей (ст. 3). Однако Съезд народных депутатов Российской Федерации и Верховный Совет Российской Федерации по-прежнему остаются высшими органами государственной власти. Президент РФ возглавляет исполнительную власть, в связи с чем даже высказывались предположения о формальном конституционном закреплении президентской формы правления. По поводу существовавшего государственного строя справедливо высказывается В.А. Лебедев о том, что на этапе реформирования политической системы конца 1980-х – начала 1990-х годов прослеживалась противоречивая тенденция: советы – постоянно действующие органы законодательной власти на профессиональной основе, но одновременно наделенные распорядительными полномочиями¹⁰⁹. Наблюдаются процессы изменения в построении органов, осуществляющих исполнительные полномочия. Например, в период 1991–1992 годов в связи с приватизацией части государственного имущества упразднена часть министерств и созданы новые органы исполнительной вла-

регулирования. Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. С. 23; Безменова Н.А., Храмов А.Б. Институт полномочных представителей Президента Российской Федерации. Эволюция, состав, проблемы // Закон и право. 2019. № 4. С. 31.

¹⁰⁷ Войнаровская Л.И. К вопросу истории становления и развития института представителей главы государства в современной России // Знание. 2017. № 12–2 (52). С. 15.

¹⁰⁸ Институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в системе публичной администрации: монография / И.А. Коннов, М.В. Кузнецов, А.Р. Лаврентьев, В.К. Сальникова. Нижний Новгород, 2020. С. 13.

¹⁰⁹ Лебедев В.А. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в теории и практике государственного строительства: монография / В.А. Лебедев. М., 2015. С. 22–23.

сти (комитеты по управлению государственным имуществом, по антимонопольной политике и т.д.).

В 1992 году в целях формирования рациональной структуры федеральных органов исполнительной власти система была кардинально реорганизована: многие из этих органов были объединены, переименованы или упразднены¹¹⁰.

Кульминацией политической борьбы между приверженцами советской государственности и либерально-демократическими реформаторами новой России стал «конституционный переворот», связанный с изданием Указа Президента РФ от 21.09.1993 № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»¹¹¹, положения которого, по мнению С.А. Авакьяна, устанавливали верховенство исполнительной власти, а точнее – единовластие Президента РФ¹¹². Данное политическое решение требовало приостановки законодательной, распорядительной и контрольной функций Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. Более того, указ прекращал действие Конституции РСФСР в части ему противоречащей. Другим актом Президента РФ¹¹³ исполнительно-распорядительные функции, осуществляемые Советами народных депутатов соответствующего территориального образования, передавались администрации соответствующего субъекта РФ. Описанные события стали решающим фактором преобразования конституционного строя и формирования института исполнительной власти на новой основе.

Таким образом, на данном этапе институционализации исполнительной власти, несмотря на противоречащие положения отдельных законодательных актов, в Основном законе РСФСР формально закрепился принцип разделения

¹¹⁰ Указ Президента Российской Федерации от 30.09.1992 № 1148 (ред. от 12.04.2019) «О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 14. Ст. 1091.

¹¹¹ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 39. Ст. 3597.

¹¹² Авакьян С.А. Создан прецедент. Неконституционная власть не имеет перспективы // Независимая газета. 15 октября 1993 года.

¹¹³ Указ Президента Российской Федерации от 09.10.1993 № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации». URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/4569>.

властей. Исполнительная власть, получив юридическое оформление, стала относительно независимой от Верховного Совета РСФСР (впоследствии – Верховного Совета РФ). Конституционный статус правительства претерпел кардинальные изменения: ответственность и подотчетность перед Верховным Советом РСФСР сменилась фактическим подчинением главе государства. Острый политический кризис и доктринальные противоречия диктовали необходимость принятия новой конституции и учреждения обновленного конституционно-правового института исполнительной власти.

2. *Формальное закрепление конституционно-правового института исполнительной власти (1993–1996 гг.).*

В связи с принятием Конституции РФ 1993 года исполнительная власть получила окончательное конституционное закрепление. В основание института исполнительной власти заложены разделение властей, народный суверенитет, признание высшей ценности человека, его прав и свобод и другие демократические принципы. Исполнительная власть обрела новое конституционное закрепление, самостоятельность и публичность. Однако это не означает, что конституционализация исполнительной власти привела к созданию «идеальной модели» этой власти и точной регламентации всех принципов ее организации. Напротив, придание исполнительной власти конституционно опосредованного характера привело к появлению ряда новых, еще не изученных в теории и на практике проблем ее организации.

Изначально конституционно закрепленная система разделения властей носила ассиметричный характер – с явным перекосом в пользу широких полномочий Президента РФ¹¹⁴ и его доминирующей роли в организации исполнительной власти. Как представляется, именно поэтому большинство известных ученых относят Российскую Федерацию к полупрезидентской или президентской республике, иногда выделяя при этом президентскую ветвь вла-

¹¹⁴ Правовое государство, личность, законность / Н.В. Варламова, Е.А. Лукашева, Г.В. Мальцев, В.С. Нерсесянц и др. М., 1997. С. 31.

сти¹¹⁵. Как утверждает М.В. Баглай, анализ полномочий Президента РФ и Правительства РФ дает право утверждать, что именно Президент РФ является главой исполнительной власти¹¹⁶. По мнению О.Е. Кутафина, «совокупность конституционных полномочий Президента по своей юридической природе является частью исполнительной власти, а Президент – это прежде всего конституционный орган исполнительной власти, осуществляемой совместно с Правительством Российской Федерации и другими органами государственного управления»¹¹⁷. Немаловажным представляется критическое замечание С.А. Авакьяна о том, что «необходимо либо отразить в Основном законе существование президентской ветви власти, либо определить конкретное положение Президента РФ в системе разделения властей»¹¹⁸. После конституционной реформы 2020 года точки зрения ученых укрепили научные позиции об исключительном положении президента в системе исполнительной власти. Р.М. Дзидзоев указал, что «конституционная реформа не просто повысила статус главы государства, она преобразовала Россию из полупрезидентской формы государственного правления в президентскую, предполагающую главенствующее положение президента в системе публичной власти»¹¹⁹. Е.Ю. Киреева, Л.А. Нудненко, Л.А. Тхабисимова соглашались с мнением о том, что в юридической науке имеется убедительная аргументация признания Президента РФ главой исполнительной власти¹²⁰. У. Партлетт отметила, Конституция РФ наделяет «значительными полномочиями Президента с одновременно незначительным числом сдержек и противовесов

¹¹⁵ Муравьев А.А. Развитие системы регионального управления Российской федеративным государством / А.А. Муравьев. М., 2007. С. 41.

¹¹⁶ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник / М.В. Баглай. 10-е изд., изм. и доп. М., 2013. С. 615.

¹¹⁷ Кутафин О.Е. Глава государства: монография. М., 2015. С. 321.

¹¹⁸ Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000. С. 216.

¹¹⁹ Дзидзоев Р.М. Конституционный статус Президента Российской Федерации в свете конституционной реформы в России // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 36.

¹²⁰ Киреева Е.Ю., Нудненко Л.А., Тхабисимова Л.А. Тенденции правовой регламентации взаимодействия Президента Российской Федерации с Правительством Российской Федерации // конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 38.

для президентской власти»¹²¹. В действительности, если опираться на выводы ученых, учитывая, что Президент РФ является не только гарантом конституционного строя, но и активным политическим актором в лице исполнительной власти, получается, что эти роли входят в неизбежный конфликт, являющийся существенной преградой развития конституционализма¹²².

Конституционализация понятия «исполнительная власть» привела к изъятию из нормативно-правовой практики формулировки «государственное управление» и явлений с ним связанных. В результате существовавшие в советское время органы государственного управления трансформировались в органы исполнительной власти. Итогом этого процесса стали «девальвация» статуса исполнительной ветви власти, нарушение преемственности в наименовании государственных органов и осложнение деятельности государственного аппарата¹²³.

Новая конституция 1993 года оставила открытым вопрос о понимании системы исполнительной власти в отсутствие полного системно-структурного ее определения. Весьма необстоятельно решился вопрос о структурно-функциональном представлении системы исполнительной власти, затрагивающий проблемы разграничения предметов ведения и полномочий ее органов и их компетенции¹²⁴.

Помимо значительного числа проблем конституционно-правового и административно-правового характера в организации исполнительной власти, практическая деятельность ее органов характеризовалась как неудовлетворительная. Многие российские исследователи отмечали, что в последнее десятилетие XX века рост социальной напряженности и конфликтности в подавляю-

¹²¹ Партлетт У. Поправки к Конституции России 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 3. С. 55.

¹²² Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М., 2008. С. 10.

¹²³ Полянский И.А. Правовая природа исполнительной власти и ее место в организации государственной власти // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1999. № 4 (227). С. 26–27.

¹²⁴ Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. К 80-летию Института государства и права РАН / А.С. Автономов, И.Л. Бачило, А.А. Бондаренко, А.А. Гришкoveц, и др.; отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М., 2004. С. 40.

щем большинстве случаев был вызван низкой эффективностью исполнительной власти в управлении социально-экономическими процессами¹²⁵. Особое значение приобрели следующие проблемы:

- снижение уровня консолидации властных элит в принятии важных управленческих решений;
- отсутствие устойчивых институциональных форм связей между гражданским обществом и органами региональной власти;
- доминирование в обществе негативных представлений в отношении органов исполнительной власти и т.д.

В целях укрепления конституционно установленного единства системы исполнительной власти в 1993–1995 годах принят ряд важнейших подзаконных нормативных правовых актов. В 1993 году указом главы государства, одним из обоснований которого было повышение эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти (далее – ФОИВ), учрежден институт полномочного представителя Президента РФ в субъекте РФ¹²⁶, впоследствии в 1997 году преобразованный в институт полномочного представителя Президента РФ в регионе РФ¹²⁷. В 1994 году получила развитие правовая основа взаимодействия главы государства и Правительства РФ¹²⁸. Несмотря на это, нестабильность политической обстановки в субъектах РФ требовала от федерального центра утверждения более жестких правовых мер к усилению вертикали исполнительной власти.

Особое юридическое значение в укреплении системных взаимосвязей между центральными и региональными органами исполнительной власти

¹²⁵ Тхабисимова Л.А. Функционирование институтов исполнительной власти субъектов Федерации в условиях социально-политической и этнонациональной конфликтности: научное издание. Сер. Политико-правовые институты и национальные процессы. Ростов-на-Дону, 2005. С. 3.

¹²⁶ Указ Президента Российской Федерации от 05.02.1993 № 186 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в субъекте Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 6. Ст. 481.

¹²⁷ Указ Президента Российской Федерации от 09.07.1997 № 696 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 28. Ст. 3421.

¹²⁸ Указ Президента Российской Федерации от 10.06.1994 № 1185 «Об обеспечении взаимодействия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 19. Ст. 1732.

возымел специальный указ главы государства по данному вопросу¹²⁹. Глава администрации, или высшее должностное лицо субъекта РФ, объявлялся частью единой системы исполнительной власти. Устанавливалось, что глава администрации подчиняется Президенту РФ и Правительству РФ, поэтому его компетенция определяется не только Конституцией РФ, федеральными законами, уставами и законами субъектов РФ, но актами Президента РФ и Правительства РФ, а также соглашениями с ФОИВ. По сути, глава субъекта РФ фактически являлся территориальным представителем центральных органов исполнительной власти, способный самостоятельно реализовывать минимальное количество полномочий. Конституционный Суд РФ¹³⁰ подтвердил законность этих положений, хотя судья В.О. Лучин высказал особое мнение по поводу данного решения. Назвав указ главы государства «законодательным», судья подчеркнул, что Президент РФ «не вправе решать вопросы, в отношении которых субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти» – в частности, определять порядок их назначения и налагать дисциплинарные взыскания на глав администраций. По сути особое мнение В.О. Лучина – несогласие с установившимся трендом расширения практики федерального вмешательства в организацию деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ.

В 1995 году образована комиссия при Президенте РФ по взаимодействию органов государственной власти на федеральном и региональном уровнях, организационно-правовое обеспечение работы которой осуществлялось подразделениями Администрации Президента РФ¹³¹. Указанная комис-

¹²⁹ Указ Президента Российской Федерации от 03.10.1994 № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 24. Ст. 2598.

¹³⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.04.1996 № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 03.10.1994 № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом» // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

¹³¹ Указ Президента Российской Федерации от 05.10.1995 № 1007 «О мерах по обеспечению взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при проведении

сия способствовала расширению спектра координационных связей между органами исполнительной власти посредством обеспечения согласованной их деятельности и содействия в устранении разногласий.

«Указная» нормотворческая практика Президента РФ в отсутствие федерального законодательства позволила временно восполнить пробелы в регламентации ключевых вопросов организации исполнительной власти в региональных единицах, также восстановив в значительной степени правовой фундамент их взаимодействия с главой государства и ФОИВ. С юридической точки зрения эти процессы необходимо истолковывать как экстренные меры по сохранению единства системы органов исполнительной власти и с политической – как централизацию исполнительно-распорядительной деятельности в государстве. Обратная их сторона связана с полноценным претворением в жизнь конституционного принципа федерализма, предполагающего децентрализацию власти, одним из аспектов которой является самостоятельность субъектов РФ в организации исполнительной власти.

3. *Конкретизация конституционно-правового статуса органов исполнительной власти (1997–2003 гг.).*

В Послании Президента РФ 1997 года¹³² была обозначена позиция главы государства о необходимости реформирования исполнительной власти, а именно – об определении форм и методов взаимодействия с ветвями власти, установлении обратной связи с гражданами, разработке оптимальной структуры органов исполнительной власти, эффективном разделении функций и полномочий этих органов.

С 1993 года конституционно-правовое положение исполнительной власти Основным законом определялось в весьма общих чертах, оставляя без внимания правовые коллизии и иные погрешности. В условиях такой неопределенности существовала острая необходимость уточнения основопола-

конституционно-правовой реформы в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 41. Ст. 3875.

¹³² Послание Президента Российской Федерации от 06.03.1997 «Порядок во власти – порядок в стране». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/36355/page/1>.

гающих конституционных положений, регулирующих процессы организации исполнительной власти.

Принятие Закона о Правительстве РФ 1997 года обеспечило более пространную регламентацию деятельности Правительства РФ: детализировался порядок формирования Правительства РФ, раскрывались его полномочия по сферам их реализации, определялись полномочия членов Правительства РФ, устанавливался общий порядок организации деятельности этого органа власти. Названный федеральный конституционный закон позволил конкретизировать конституционно-правовой статус Правительства РФ, юридически закрепили его высшее положение в системе органов исполнительной власти.

Договорная практика определения полномочий и предметов ведения органов исполнительной власти субъектов РФ (нередко и федерального ведения), помимо следования положениям Федерального договора, обуславливала заключение множества договоров между федеральной властью и государственной властью субъектов РФ. Это приводило к нарушению законодательства региональных единиц, развитию бюрократии, снижению управленческого потенциала всех договорных сторон, низкой эффективности взаимодействия между органами государственной власти. Легитимной основой функциональных сфер деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ являлись конституции и уставы, а также законы об органах исполнительной власти. В связи с этим наблюдалось большое разнообразие в способе правового определения функциональной сферы деятельности региональных органов исполнительной власти. Проблемными сторонами существовавшей функциональной системы исполнительной власти оставались порядок легитимации региональной системы исполнительной власти, разбалансированность функций системы высших органов власти субъекта РФ и организация их взаимодействия с другими органами власти¹³³. Требовалось принятие срочных мер по расширению конституционно-правового пространства для регулирования процессов образования, построения, формирования, функци-

¹³³ Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. ред. И.Л. Бачило. М., 1998. С. 190–191.

онирования и прекращения деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, их полномочий и ответственности, порядка взаимодействия между собой и с федеральными органами государственной власти. Решение было найдено в разработке и принятии в 1999 году Закона об общих принципах организации органов власти субъектов РФ.

Несмотря на неудачный опыт функционирования института полномочных представителей главы государства в региональных единицах, проявившегося в отсутствии реального влияния Президента РФ на политические процессы в субъектах РФ, необходимость в продолжении курса централизации власти не была утрачена. Преобразования, сопровождавшиеся укрупнением государственно-территориальных образований, неизменно требовали организовать единый центр управления социально-экономическими преобразованиями в субъектах РФ. В 2000 году институт полномочных представителей главы государства на региональном уровне трансформируется в институт полномочных представителей в федеральных округах¹³⁴. Отличительной особенностью нового института стало расширение списка полномочий, обуславливающих координационные связи между полномочными представителями и органами исполнительной власти субъектов РФ. Не случайно П.М. Кандалов подчеркивает, что «удалось организовать связь главы государства с субъектами федерации и обеспечить должное информирование Президента РФ по проблемным аспектам взаимодействия органов власти»¹³⁵. Полномочные представители «фактически стали играть ключевую роль в разрешении проблем в области организации государственной власти субъектов РФ, а также взаимодействия ФОИВ с ними»¹³⁶. С другой стороны, ужесточились и иерархические связи: полномочный представитель вправе направлять сотрудников

¹³⁴ Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2000 № 849 (ред. от 04.02.2021) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

¹³⁵ Кандалов П.М. Конституционно-правовые основы становления и развития института полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральных округах. Дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. С. 169–170.

¹³⁶ Институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в системе публичной администрации: монография / И.А. Коннов, М.В. Кузнецов, А.Р. Лаврентьев, В.К. Сальникова. Нижний Новгород, 2020. С. 91.

аппарата для участия в работе органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Компетенция полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, связанная, как и у Правительства РФ, с осуществлением полномочий федеральной государственной власти в территориальных образованиях России, позволяет контролировать исполнение нормативных правовых актов, актов главы государства и Правительства РФ. С этой точки зрения данный институт следует рассматривать в качестве средства обеспечения единства исполнительной власти.

4. Организационно-структурное реформирование института исполнительной власти (2004–2009 гг.).

Исполнительная власть, ее структура и функции на предыдущих этапах подвергалась многочисленным изменениям, но начало радикальных перемен в этой сфере обозначил в 2003 году Президент РФ в рамках крупномасштабной административной реформы¹³⁷. Основная цель реформирования заключалась в повышении эффективности государственного управления путем решения различных задач, в том числе на конституционном уровне:

- исключение дублирования функций и полномочий ФОИВ;
- завершение процесса разграничения полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти;
- модернизация отношений органов исполнительной власти и общества.

До начала административной реформы структура ФОИВ претерпевала различные изменения точечного характера, но в целом тенденции к ее совершенствованию не наблюдалось. В 2004 году осуществлена самая масштабная трансформация структуры ФОИВ, разграничивающая их виды по функциональному критерию. Впервые между ФОИВ установлены иерархические взаимосвязи, отражающие сферы ведения и подведомственность исполнительных органов. В качестве итогов изменения структуры ФОИВ следует подчеркнуть упорядочение видов ФОИВ, а также сокращение их коли-

¹³⁷ Лексин В.Н., Лексин И.В., Чучелина Н.Н. Качество государственного и муниципального управления и административная реформа. М., 2006. С. 44.

чества¹³⁸. В ходе административной реформы урегулирован внутренний порядок деятельности Правительства РФ¹³⁹ и внесен ряд важных изменений в Закон о Правительстве РФ 1997 года, касающихся наделения полномочиями этого органа по распределению функций между ФОИВ и обязанностей между членами Правительства РФ.

В субъектах РФ функциональные и структурные преобразования органов исполнительной власти также велись практически непрерывно. В процессе реформирования внесены существенные изменения в Закон об общих принципах организации органов государственной власти субъектов РФ (в редакции от 31 декабря 2005 года):

- появилась возможность передачи другими федеральными законами полномочий Федерации по предметам совместного ведения для их осуществления органам власти субъектов РФ (п. 7 ст. 26.3);

- закреплено право участия органов власти субъектов РФ в осуществлении полномочий по предметам ведения Федерации, а также полномочий по предметам совместного ведения (ст. 26.3.1);

- предусмотрено возложение на исполнительные органы власти субъекта РФ полномочий по предметам ведения осуществление отдельных полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения (ст. 26.5).

Проведенная административная реформа в целом соответствовала последним международным тенденциям и передовой практике институирования исполнительной власти¹⁴⁰. Несмотря на это, остались без внимания ряд важнейших проблем организации исполнительной власти:

- недостаточно четко разграничены предметы ведения по вертикали исполнительной власти между Правительством РФ, федеральными министерствами, службами и агентствами;

¹³⁸ Лексин В.Н., Лексин И.В., Чучелина Н.Н. Указ. соч. С. 113–114.

¹³⁹ В соответствии с Регламентом Правительства РФ, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 01.06.2004 № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» (СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313).

¹⁴⁰ Тен А.Л. Указ. соч. С. 50.

- не определены содержания понятий системы и структуры ФОИВ, их взаимосвязи;

- имеются серьезные недоработки в установлении правовых оснований компетенции ФОИВ, а также порядка их взаимодействия с региональными органами исполнительной власти.

По итогам прошедших административных реформ эффективного функционального единства системы исполнительной власти достичь не удалось, и в 2005 году Правительством РФ утверждена новая Концепция административной реформы 2006–2010 годов. Однако ввиду отсутствия в документе принципа системности¹⁴¹ оптимизировать проектируемую систему государственного управления исполнительной властью вновь не получилось. Структурно-функциональная оптимизация федеральных и региональных органов исполнительной власти оказалась так не завершена¹⁴².

Игнорирование конституционно-правовых проблем организации исполнительной власти негативно отразилось на результатах административных реформ в вопросах систематизации законодательства, унификации управленческих процессов, упорядочения порядка взаимодействия органов исполнительной власти, разграничения сфер административного воздействия и т.д. Вопреки необходимости продолжения реформирования системы исполнительной власти наступает период устойчивого функционирования подсистем органов этой ветви власти.

5. *Латентное расширение сферы воздействия исполнительной власти на общественные отношения в условиях стабильного функционирования системы ее органов (2010–2019 гг.).*

На данной стадии каких-либо прямых существенных изменений в конституционном регулировании организации исполнительной власти не про-

¹⁴¹ Синюгин В.Ю. Административно-правовое обеспечение реформирования управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти. Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2011. С. 76.

¹⁴² Чепунов О.И. Системное взаимодействие органов государственной власти в Российской Федерации. Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2011. С. 317.

изошло, но ряд законодательных поправок усилил централизацию государственного управления ее органами и контроль за должностными лицами.

Во-первых, без изменения Основного закона конституционное законодательство пополнилось рядом правовых норм, приведших к расширению полномочий Президента РФ в отношении исполнительной власти. С 2010 года глава государства наделяется правом назначения членов Правительства РФ (кроме председателя) своими полномочными представителями в федеральных округах, а с 2016 года – правом предлагать к рассмотрению иные вопросы, в дополнение к тем, решение по которым принимается на заседании Правительства РФ. Исполнительные органы власти субъектов РФ испытали еще большее влияние от расширения компетенции главы государства:

- Президент РФ устанавливает перечень типовых государственных должностей субъекта РФ (ст. 2.1 Закона об общих принципах организации органов государственной власти субъектов РФ в редакции от 25.12.2008);

- утвержден порядок назначения высшего должностного лица субъекта РФ, основанный на представлении Президента РФ законодательным (представительным) органом власти кандидатуры на эту должность (в той же редакции названного закона, изменен только в 2012 году);

- рассмотрение Президентом РФ решения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ о недоверии высшему должностному лицу субъекта РФ в целях принятия решения об отрешении его от должности;

- закрепление права главы государства временно назначить исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ до официального вступления выбранного лица в эту должность.

Во-вторых, пополнился список требований для замещения должностей членов Правительства РФ, а именно:

- предоставление сведений о доходах, расходах и об имуществе не только в отношении замещаемой должности, но и на их супругов и несовершеннолетних детей;

- соблюдение ограничений, связанных с иностранным гражданством, участием в деятельности иностранных организаций и использованием финансовых инструментов за пределами территории России.

В-третьих, усилилось политическое влияние исполнительной власти в рамках реализации принципа разделения властей¹⁴³, что нашло отражение в смещении вектора федерального нормотворчества в сторону Правительства РФ, роль которого в законодательном процессе значительно возросла¹⁴⁴. Конституционный принцип разделения властей не исключает возможности пересечения полномочий ветвей власти, поэтому совершенствование процесса взаимодействия органов исполнительной и законодательной власти не должно создавать условия для вторжения одной ветви власти в компетенцию другой ветви. В этом значительная роль отводится Президенту РФ, который обязан принимать меры для сохранения определенного баланса между ветвями власти. В качестве одной из таких мер явилась инициатива о поправке к Конституции РФ, регламентирующая представление Правительством РФ Государственной Думе ежегодных отчетов о результатах своей деятельности¹⁴⁵.

Даже при наличии отдельных конституционно-правовых проблем разграничения полномочий и организации управления этими органами в этот период существующая система ФОИВ сохраняет высокую степень устойчивости. В связи с постоянными изменениями структуры ФОИВ (за 2008–2012 годы было внесено более 20 изменений), в 2012 году принято решение об издании отдельного указа Президента РФ о структуре ФОИВ¹⁴⁶. С этого момента укоренилась традиция об утверждении структуры ФОИВ указом главы государства. Практически все последующие структурные преобразова-

¹⁴³ Научные концепции развития законодательства: монография. 7-е изд., доп. и перераб. / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева, А.И. Абрамова и др. М., 2015. С. 98.

¹⁴⁴ Конституция Российской Федерации. От образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России): монография / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, В.И. Васильев и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2014. С. 362.

¹⁴⁵ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 2.

¹⁴⁶ Указ Президента Российской Федерации от 21.05.2012 № 636 (ред. от 14.09.2018, с изм. от 21.01.2020) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2754.

ния в системе ФОИВ связаны с актуализацией отдельных направлений деятельности или перестройкой некоторых элементов политической системы. В 2018 году Министерство образования и науки Российской Федерации было упразднено, а полномочия переданы двум другим новым министерствам. Экспертами причинами такого решения назывались необходимость предметного совершенствования системы школьного и дошкольного образования¹⁴⁷ и развитие потенциала научной деятельности в высших учебных заведениях¹⁴⁸.

Стабильность функционирования исполнительной власти во многом поддерживалась благодаря последовательному и планомерному усилению иерархических связей в системе ее органов. В частности, это выразилось во внутриведомственных преобразованиях «силового блока»: «реституция» в современной интерпретации отдельных ценностно-идеологических основ деятельности полиции в 2011 году; создание в 2016 году Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации и упразднение ФСКН России и ФМС России; начавшееся в 2011 году масштабное техническое перевооружение Вооруженных сил России¹⁴⁹; реформатирование социальной политики государства в военной сфере в 2013 году¹⁵⁰ и т.д. Отметим, что причины создания по инициативе Президента РФ в 2016 году Росгвардии явились предметом обсуждения не только среди граждан, но и в научных кругах¹⁵¹. Представляется, что мотивы образования нового «силового» органа власти связаны как с необходимостью решения задач обеспечения безопасности государства, повышения устойчивости правоохранительной функции государства, усилением контроля за оборотом оружия, так и с поли-

¹⁴⁷ Эксперты прокомментировали разделение Минобрнауки на два ведомства. URL: <https://iz.ru/743794/2018-05-16/eksperty-otcenili-reshenie-o-razdelenii-minobrnauki-na-dva-vedomstva>.

¹⁴⁸ Глава ВАК назвал актуальным разделение Минобрнауки на два ведомства. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5afb4c3f9a794759de517a2e>.

¹⁴⁹ Орленко Л.П. Приоритеты государственной программы вооружений – 2020 и военная безопасность России // Угрозы и безопасность. 2014. № 4 (232). С. 56–63.

¹⁵⁰ Федеральный закон от 07.11.2011 № 306-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» // СЗ РФ. 2011. № 45. Ст. 6336.

¹⁵¹ Ёркина Т.Н. Федеральная служба войск национальной гвардии России. Вопросы создания // Закон и право. 2019. № 5. С. 137–139.

тическими факторами – активизация несанкционированных протестов граждан, эскалация деятельности иностранных агентов и т.д.

Некоторые исследователи в связи с этим высказались о начале своего рода экспансии исполнительной власти ввиду усиления ее адаптивного и антикризисного потенциала¹⁵², достигаемого в том числе с помощью увеличения субъектного состава реализации исполнительных полномочий за счет привлечения граждан, не наделенных публичной властью (их участие в саморегулируемых организациях, волонтерской деятельности, частных военных компаниях). Кроме того, учрежденные в 1999 году федеральным законом¹⁵³ государственные корпорации постепенно монополизировали некоторые сферы промышленного производства, получив доступ к крупным бюджетным инвестициям и сконцентрировав обширные полномочия по управлению государственной собственностью¹⁵⁴. С их образованием произошло формальное сокращение и реальный значительный рост государственной доли в экономике России¹⁵⁵. Это связано с тем, что они обладают признаками государственного предприятия ввиду совмещения корпоративного управления с принципами функционирования государственных структур¹⁵⁶. Получается, экспансия заключается в том, что некоторые полномочия, присущие органам исполнительной власти, де-факто стали реализовываться гражданами и некоммерческими организациями.

Подчеркнем, что нормотворческие новеллы и структурные преобразования, касающиеся организации исполнительной власти, обусловили расширение сферы воздействия этой ветви власти на общественные отношения. При

¹⁵² Домченко А.С. Экспансия исполнительной власти как объективная закономерность развития публичного правопорядка // Российское право: образование, практика, наука. 2022. № 2. С. 65.

¹⁵³ Федеральный закон от 08.07.1999 № 140-ФЗ «О внесении дополнения в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3473.

¹⁵⁴ См., напр.: Шулятьев И.А. Трансформация статуса государственной корпорации в условиях становления новой парадигмы экономического развития России // Экономика и управление народным хозяйством. 2019. № 12 (181). С. 378.

¹⁵⁵ Бабилова А.В., Ткаченко Ю.Г. Государственные корпорации как механизм государственного регулирования экономики // Российское предпринимательство. 2016. Т. 17. № 17. С. 2147.

¹⁵⁶ Моляков А.Ю. Государственная корпорация как субъект рыночной экономики. Автореф. дис. ... канд. эконом. наук. М., 2011. С. 7.

этом оно носило неявный характер в условиях стабильного функционирования системы органов исполнительной власти, поддерживаемого благодаря усилению централизации государственной власти.

б. Публично-правовое реформирование системы исполнительной власти (2020 г. – настоящее время).

Ориентируясь на укрепление единства системы публичной власти – согласованных действий различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан¹⁵⁷, в 2020 году существенным образом изменился порядок организации и функционирования общегосударственных органов исполнительной власти. В 2021 году также появились первые законодательные нововведения, касающиеся организации органов исполнительной власти субъектов РФ. В целом последствия самой масштабной в современной России конституционной реформы в значительной степени повлияли на организацию исполнительной власти, среди которых:

- изменение порядка формирования и прекращения деятельности Правительства РФ, федеральных и региональных органов исполнительной власти;
- трансформация системы управления органами исполнительной власти;
- эволюция института ответственности федерального и регионального правительств и его членов перед соответствующими высшими должностными лицами и парламентами;
- расширение номенклатуры полномочий органов исполнительной власти;
- пополнение списка ограничений для замещения государственных должностей в этих органах.

Конституционная реформа 2020 года определила широкие возможности федерального законодателя по изменению конституционно-правового статуса ОМС, одна из которых уже выразилась в разработке и внесении про-

¹⁵⁷ Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.03.2020 № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1855.

екта федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»¹⁵⁸ на рассмотрение Государственной Думы. Нормативные положения проекта предполагают, что полномочия исполнительно-распорядительных ОМС строго не будут отграничены от полномочий региональных органов исполнительной власти. Это не противоречит четко определенной Конституцией РФ (ч. 3 ст. 132) цели включения ОМС в единую систему публичной власти – наиболее эффективному решению задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Вместе с тем, 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.

В целом конституционные поправки 2020 года были восприняты научным сообществом неоднозначно, поэтому высказывались мнения, касающиеся как демократизации государства посредством «укрепления конституционных гарантий», так и оформления в России «конституционной диктатуры». Е.В. Виноградова и П.А. Виноградова конституционные преобразования рассматривают с позиции приведения в соответствие общепризнанным демократическим процедурам, при этом исключая в своем исследовании рассмотрение их отрицательных сторон¹⁵⁹. На негативных последствиях конституционных изменений сосредоточился А.Н. Медушевский, указывая на закрепление в России «конституционной диктатуры», определяемой «синтезом демократической правовой формы и юридического закрепления особого механизма реализации ее положений в рамках авторитарной власти»¹⁶⁰. Ученый считает, что в обновленной Конституции РФ посредством редуцирования и корректив-

¹⁵⁸ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>.

¹⁵⁹ Виноградова Е.В., Виноградова П.А. Укрепление конституционных гарантий поправками 2020 года в Конституцию Российской Федерации: монография / Е.В. Виноградова, П.А. Виноградова. М., 2020. 200 с.

¹⁶⁰ Медушевский А.Н. Переход России к конституционной диктатуре: размышления о значении реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 3. С. 39.

ровки механизма интерпретации демократических норм устанавливается фактически неограниченная власть главы государства. В этой связи принцип разделения властей теряет эффект сдерживания, поскольку власть главы государства стоит над системой сдержек и противовесов, а ответственное правительство превращается в фикцию, так как его ответственность перед главой государства вытесняет парламентскую ответственность.

Институционализация исполнительной власти в конституционном законодательстве России носила весьма противоречивый и непоследовательный характер. В результате происходивших в Российской империи социально-политических, экономических, научно-технических преобразований постепенно складывалось разделение властей, усложнялись исполнительные функции, государство стало больше обращать внимание на интересы общества и граждан, что зачастую требовало кардинальных преобразований структур исполнительной власти¹⁶¹. Самодержавной власти приходилось «идти на уступки реформаторов», в результате чего постепенно складывались условия для институционализации. Если следовать концепции институционализации исполнительной власти К.В. Чеснова¹⁶², то в начале XX века признаками исполнительной власти явились юридически оформленный, предметно-опосредованный и межотраслевой характер, она обладала устойчивостью функционирования и вертикальной структурированностью. Исполнительная власть того времени не являлась «конституционно опосредованным» институтом по причине отсутствия кодифицированного конституционного акта. В период существования советского государства отрицалась сама возможность институционализации исполнительной власти ввиду непринятия политическими акторами принципа разделения властей и провозглашения всевластия советов. Досоветский опыт построения системы органов власти, наделенных исполнительными полномочиями, так и остался невостребованным до распада СССР.

¹⁶¹ Ибрагимов О.А. Предпосылки институционализации исполнительной власти в период существования Российской империи // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2022. № 2. С. 40.

¹⁶² Чеснов К.В. Указ. соч. С. 15–29.

В целом исторический период институционализации исполнительной власти до принятия Конституции 1993 года целесообразно рассматривать с точки зрения формирования организационно-правовых основ исполнительной деятельности органов власти. Правоприменительная практика и теоретические концепции, затрагивающие проблемы организации исполнительной власти, содержали нормативные положения конституционного значения о ее различных структурах, но не укладывались в представление о единой и самостоятельной системе органов этой власти.

Правовой первоосновой современного института исполнительной власти стала Декларация о государственном суверенитете РСФСР 1990 года. Она обеспечила юридическое оформление исполнительной власти. Принятие в 1993 году Конституции РФ обусловило ее конституционное закрепление как полноценной ветви государственной власти. Вплоть до 2004 года ввиду значительного количества законодательных пробелов и неоптимального структурного построения подсистем органов исполнительная власть неэффективно выполняла множество полномочий. Острая необходимость в преобразовании системы ее органов была реализована в нескольких административных реформах, оказавшимися даже к 2010 году незавершенными. Несмотря на это, впоследствии данная система не только стабильно функционировала, но и значительно расширила сферы воздействия на общественные отношения. В период до 2020 года произошли значительные изменения в содержании признаков публичности, системности, легитимности и единства исполнительной власти. Тем не менее, до сих пор несовершенными остаются механизмы ответственности и обеспечения транспарентности исполнительной власти. Апогеем начавшейся с начала 2000-х годов централизации власти стало публично-правовое реформирование исполнительной ветви власти, характеризуемое значительным расширением компетенции высших должностных лиц в отношении организации соответствующих подсистем органов этой ветви власти.

ГЛАВА 2. МЕСТО ИНСТИТУТА ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СИСТЕМЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Межотраслевая природа исполнительной власти и конституционно-правовой характер института исполнительной власти

Проблематику взаимосвязей различных частей системы права следует признать чрезвычайно важной для юридической науки¹⁶³. Это направление в отношении института исполнительной власти слабо исследовано.

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. В целях осмысления межотраслевой природы исполнительной власти и определения значимости конституционно-правового регулирования связанных с ней общественных отношений необходимо рассмотреть несколько комплексных ситуаций.

Проблема отношений собственности «включена» в различные аспекты построения эффективной государственности¹⁶⁴. Собственность, являясь материальной основой для воплощения конституционного принципа признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека, играет важную роль в обеспечении деятельности государства. Одной из форм собственности является гос-

¹⁶³ Чельшев М.Ю. Система межотраслевых связей гражданского права: цивилистическое исследование. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Казань, 2009. С. 3.

¹⁶⁴ Скрыль С.М. Конституционно-правовые проблемы институционализации права собственности в Российской Федерации Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2010. С. 3.

ударственная собственность, которая служит необходимым условием реализации публичных интересов органами власти.

Отношения собственности составляют предмет гражданского права, поэтому государство нередко выступает в качестве участника гражданских правоотношений. Государственная собственность принадлежит Российской Федерации и ее субъектам, а управление объектами государственной собственности организуется в соответствии с нормативными правовыми актами, разграничивающими предметы ведения и полномочия органов государственной власти¹⁶⁵. Органы власти, осуществляющие управление государственной собственностью, обладают рядом особых гражданских прав, в числе которых право собственности на землю, недра, леса, объекты оборонной промышленности¹⁶⁶. Конституционные основы разграничения государственной собственности были заложены еще в 1991 году¹⁶⁷.

Управление федеральной собственностью осуществляет Правительство РФ (п. «г» ст. 114 Конституции РФ) посредством реализации функции по управлению федеральным имуществом специально созданным для этих целей органом исполнительной власти – Росимуществом¹⁶⁸. На региональном уровне полномочия органов власти по управлению государственной собственностью разграничиваются нормативными правовыми актами субъекта РФ. Например, в Рязанской области установление порядка управления и распоряжения собственностью является полномочием законодательного органа – Рязанской об-

¹⁶⁵ Гражданское право: учебник. Том I / Под ред. докт. юрид. наук, проф. О.Н. Садикова. М., 2006. С. 279.

¹⁶⁶ Гражданское право: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению «Юриспруденция» / Под ред. А.Н. Кузбагарова, В.Н. Ткачева. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2019. С. 60–61.

¹⁶⁷ Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27.12.1991 № 3020-1 (ред. от 24.12.1993) «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» // ВСНД и ВС РСФСР. 1992. № 3. Ст. 89.

¹⁶⁸ Пункт 1 Положения о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 05.06.2008 № 432 (ред. от 16.02.2023) «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом» (СЗ РФ. 2008. № 23. Ст. 2721).

ластной Думы¹⁶⁹. В соответствии с п. 10 ст. 57 Устава Рязанской области осуществляет полномочия по управлению и распоряжению собственностью Правительство Рязанской области. Полномочия по управлению государственным имуществом конкретизированы в главе 3 Закона Рязанской области от 18.04.2008 № 48-ОЗ «О Правительстве Рязанской области»¹⁷⁰. В Республике Дагестан на основании п. 23 ст. 68 Конституции¹⁷¹ установление порядка управления и распоряжения собственностью республики относится к сфере ведения Народного Собрания Республики Дагестан. Региональное правительство осуществляет управление и распоряжение собственностью (п. 6 ст. 88 Конституции Республики Дагестан, ст. 13 Закона Республики Дагестан от 07.06.2006 № 33 «О Правительстве Республики Дагестан»¹⁷²).

На основании ч. 3 ст. 214 ГК РФ права собственника Российской Федерации и ее субъектов осуществляют органы государственной власти. Согласно ч. 1 ст. 125 ГК РФ указанные права приобретаются и осуществляются в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. Представляется, что недостатком правовой нормы является неопределенность формулировки «статус органа государственной власти», поскольку в нормативных источниках ее значение не разъясняется. Если считать, что речь идет о правовом статусе органа власти, права собственника государственного имущества так или иначе должны быть взаимоувязаны с полномочиями конкретного органа власти. В публичном праве компетенция государственных органов, несмотря на использование в законодательстве различных способов ее установления и отсутствия единообразного понимания этого термина, чаще всего устанавливается посредством перечисления полномочий или перечня решаемых вопросов. Получается, что формулировка об «определении статуса этих органов» не точна и юридически не значима, так как понятие «компетенция» в данном случае уже подразумевает осуществление

¹⁶⁹ На основании п. 6 ч. 2 ст. 29 Устава (Основного закона) Рязанской области от 18.11.2005 № 115-ОЗ (в действ. ред.). URL: <https://www.ryazangov.ru/ryazan/charter/>.

¹⁷⁰ URL: https://www.ryazangov.ru/governmentro/normative_foundation/48-oz.php.

¹⁷¹ URL: <http://www.e-dag.ru/2013-05-27-06-54-30/konstitutsiya-rd.html>.

¹⁷² Собрание законодательства Республики Дагестан. 30.06.2006. № 6. Ст. 339.

полномочий. В сфере частноправового регулирования в отличие от публичного права компетенция наделяется иным смыслом, поэтому не может рассматриваться как предмет межотраслевого правового регулирования. Если в конституционном праве реализация компетенции не зависит от волеизъявления государственного органа, то гражданская правоспособность всегда зависит от волеизъявления обладающего ею субъекта¹⁷³. В ГК РФ термин «компетенция» в основном используется в механизмах гражданско-правового регулирования, но в рассматриваемой правовой норме компетенция обуславливается конституционно-правовым регулированием посредством наделения полномочиями государственного органа. В частности, на федеральном уровне Конституцией РФ установлено, что Правительство РФ уполномочено управлять государственной собственностью в пределах своей компетенции. На региональном уровне порядок управления государственной собственностью, как правило, определяется законодательным органом, а осуществляется управление органом исполнительной власти.

Итак, органы исполнительной власти, будучи субъектами конституционно-правовых отношений, осуществляют фактическое управление государственной собственностью не как субъекты гражданских правоотношений. В то же время при реализации конкретных прав и обязанностей в соответствии с ГК РФ они выступают субъектами гражданских правоотношений. В.Г. Голубцов считает, что единственным признаком органа исполнительной власти, «определяющим его способность приобретать гражданские права и обязанности непосредственно для Российской Федерации в рамках реализации ч. 1 ст. 125 ГК РФ, является нормативно закрепленная компетенция»¹⁷⁴. Данная норма права, как уже отмечалось, относится также и к сфере публично-правового регулирования, поэтому служит «переходным» положением от публичного к частному правовому регулированию деятельности органов ис-

¹⁷³ Эмих В.В. Понятие компетенции государственного органа в современном российском праве // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2010. Вып. 10. С. 383.

¹⁷⁴ Голубцов В.Г. Участие государства в гражданском обороте в свете изменений гражданского законодательства // Вестник Федерального арбитражного суда Уральского округа. 2013. № 1. С. 42

полнительной власти в отношении реализации права собственности. Эти обстоятельства влекут проблемы не только интерпретации отдельных юридических терминов, но и размежевания предметов отраслей права. По мнению Московского городского суда, орган государственной власти гражданской правосубъектностью не обладает, он может участвовать в гражданском обороте как юридическое лицо¹⁷⁵. Понятие юридического лица устанавливается нормами гражданского права (ст. 48 ГК РФ) и не предполагает приобретение и осуществление гражданских прав и обязанностей в границах установленной нормативными актами компетенции органа государственной власти.

Как недостатком нормы ч. 1 ст. 125 ГК РФ, так и общей недоработкой всего кодекса следует признать отсутствие четкого разграничения публичных и частных начал в гражданско-правовом регулировании деятельности органов исполнительной власти. Согласно данной норме органы исполнительной власти должны действовать как субъекты конституционных правоотношений, реализуя функциональную правоспособность Российской Федерации, а в случае гражданско-правовых отношений – осуществлять правоспособность юридического лица, будучи ограниченными установленной компетенцией.

Следует добавить о роли Конституционного Суда РФ в контексте исследования соотношения конституционного и гражданского регулирования деятельности органов исполнительной власти. Согласно решению Конституционного Суда РФ признается обязанность Правительства РФ отменять акты, признанные судом общей юрисдикции не соответствующими вышестоящему акту и недействующими¹⁷⁶. Данное решение суда указывает на обязанность Правительства РФ устранять такие акты из правовой системы посредством их отмены, что, по мнению судьи Конституционного Суда РФ А.Л. Кононова, суще-

¹⁷⁵ Апелляционное определение Московского городского суда от 30.10.2015 № 33-38564/15. СПС «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/139284828/>.

¹⁷⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27.01.2004 № 1-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 5. Ст. 403.

ственным образом ограничивает права граждан на защиту от «неправовых актов» органов исполнительной власти.

Государство осуществляет финансовую деятельность, связанную как с реализацией конституционно-правовых, так и финансово-правовых полномочий органами исполнительной власти. Конституционно-правовые нормы, относящиеся к федеративному устройству Российской Федерации (ст. 71–72, 102–104, 106, 114 Конституции РФ), определяют основы бюджетного процесса. Закрепленные конституционные принципы бюджетной системы государства и его публично-территориальных образований, полномочия органов исполнительной власти в сфере бюджетно-финансовых отношений определяют содержание финансового права. Согласно Конституции РФ (п. «а» ч. 1 ст. 114) Правительство РФ обязано разработать и представить на утверждение Государственной Думе проект федерального бюджета. Правительство исполняет федеральный бюджет. Кроме того, правительство представляет Государственной Думе отчет об исполнении бюджета, а также ежегодный отчет о результатах своей деятельности, в котором зачастую затрагиваются и финансовые проблемы. Например, ежегодный отчет за 2020 год касался вопросов финансирования Фонда национального благосостояния, объемов государственного долга, пособий по безработице гражданам, отсрочек по обязательным платежам малому и среднему бизнесу¹⁷⁷. С учетом обязанности Совета Федерации рассматривать федеральные законы по вопросам федерального бюджета, федеральных налогов и сборов (ст. 106 Конституции РФ), устанавливается особый порядок принятия законов по вопросам финансового обеспечения деятельности федеральных органов власти, взимания налогов и сборов. В рассмотренных случаях Правительство РФ выступает субъектом конституционного права, организуя исполнение Конституции РФ, законов,

¹⁷⁷ Ежегодный отчет Правительства в Государственной Думе за 2020 год. URL: <http://government.ru/news/40074/>.

иных нормативных правовых актов и осуществляет полномочия, входящие в «зону действия» финансового права»¹⁷⁸.

Функционирование региональной финансовой системы также связано с осуществлением органами государственной власти исполнительных полномочий конституционно-правовой природы. К примеру, на основании п. 7 ч. 2 ст. 42 Устава г. Санкт-Петербург¹⁷⁹ губернатор, возглавляющий региональное правительство, представляет на утверждение Законодательному Собранию Санкт-Петербурга бюджет города, а также отчитывается о его исполнении. В Красноярском крае правительство разрабатывает и представляет в Законодательное Собрание края проект краевого бюджета (п. «з» ч. 1 ст. 103 Устава края¹⁸⁰) и обеспечивает его исполнение. Аналогичные конституционно-правовые процедуры по утверждению и исполнению региональных бюджетов предусмотрены во всех субъектах РФ. Законом об общих принципах организации органов государственной власти субъектов РФ регулируются организационно-правовые взаимосвязи региональных органов исполнительной власти с другими органами по поводу формирования доходной и расходной частей бюджета; получения субсидий, субвенций и дотаций; установления или отмены налогов и сборов. В перечисленных случаях региональные органы исполнительной власти выступают субъектами конституционного права, а полномочия служат базисом для дальнейшего построения системы финансово-правового регулирования общественных отношений.

Существует мнение о том, что управление финансовой системой сводится к администрированию (административно-государственному управлению), в процесс которого вовлечены государственные чиновники, образующие аппарат управления (государственный орган)¹⁸¹. Применение такого

¹⁷⁸ Пиликин Г.Г. Становление финансового права России (теория и практика особой формы публичного права): монография / Под общ. ред. проф. С.В. Запольского. М., 2017. С. 210–211.

¹⁷⁹ URL: https://constitution.garant.ru/region/ustav_spb/.

¹⁸⁰ URL: <http://www.krskstate.ru/about/kray/ustav>.

¹⁸¹ Иванов И.С. Краткий курс финансового права: учебное пособие. СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/edu/student/download_books/book/ivanov_is_kratkij_kurs_finansovogo_prava/.

подхода носит ограниченный характер ввиду игнорирования конституционно-правовых механизмов финансовой системы. Общее управление финансовой системой осуществляет Правительство РФ, а региональными финансами управляют органы исполнительной власти субъектов РФ. И в этих случаях органы исполнительной власти являются субъектами конституционно-правовых отношений.

Органы исполнительной власти как субъекты финансового права играют ключевую роль в организации федеральной и региональных финансовых систем. Но включены в эти системы только те отношения с участием органов исполнительной власти, через которые непосредственно реализуется функция финансового обеспечения государства: планирование процесса образования и распределения создаваемых денежных фондов, источники и порядок финансирования, способы проведения контроля за финансовой деятельностью организаций, организация распоряжения финансово-кредитными ресурсами и т.д.¹⁸² Г.Г. Пиликин придерживается мнения, что «дистинкция финансовых отношений с иными отношениями не имеет четкой границы»¹⁸³. Однако представляется, что по предмету правового регулирования «исполнительная власть» конституционная и финансовая отрасли права отграничены. Предмет финансового права составляют только те отношения, которые непосредственно обеспечивают образование, распределение и использование государственных денежных фондов¹⁸⁴, а предмет конституционного права – отношения, связанные с организацией системы органов исполнительной власти и построением публичных властеотношений¹⁸⁵.

Таким образом, проблема межотраслевой природы исполнительной власти ярко выражается при вступлении органов исполнительной власти в разнообразные правовые отношения. Если органы исполнительной власти

¹⁸² Финансовое право (общая часть): учебное пособие для бакалавров / А.С. Чуева, П.М. Курдюк, И.Н. Иваненко. Краснодар, 2013. С. 59–60.

¹⁸³ Пиликин Г.Г. Указ. соч. С. 90.

¹⁸⁴ Финансовое право Российской Федерации: учебник / Отв. ред. М.В. Карасева. М., 2004. С. 44.

¹⁸⁵ Комаров С.А., Попова А.В. Предмет конституционного права: взгляд теоретиков // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10 (95). С. 109.

обладают собственностью и предусмотрены права на ее распоряжение, то при совершении действий по продаже, передаче в аренду или пользование возникает не конституционно-правовое, а гражданско-правовое или финансово-правовое отношение. Недопустимо превращать органы исполнительной власти в хозяйствующие субъекты, так как коммерческая деятельность может принести убытки, которые приведут к нарушению публичных интересов. Процедуры распоряжения объектами собственности и финансовыми ресурсами, принадлежащими органам исполнительной власти, носят конституционно-правовой характер в том случае, когда они выступают не как юридические лица в хозяйственном обороте. В частности, такие отношения возникают при передаче собственности или финансовых средств от одних органов исполнительной власти к другим. Но если органы исполнительной власти участвуют в имущественно-правовом отношении без конституционно-правовых целей, то конституционно-правовое отношение не возникает¹⁸⁶.

Наибольшую трудность вызывает решение задачи по определению границ конституционно-правового и административно-правового регулирования деятельности исполнительной власти. В учебнике под редакцией А.Ю. Соколова утверждается, что нормы конституционного права регулируют общие вопросы формирования и структуры исполнительной власти, а нормы административного права конкретизируют положения конституционного права, детально регулируя сферу управленческой исполнительно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти¹⁸⁷. По мнению С.В. Кузякина и Ю.П. Кузякина базовые принципы организации и функционирования органов исполнительной власти устанавливаются конституционным правом, а административное право его конкретизирует, «определяя правовой механизм осуществления прав и свобод граждан, полномочия звеньев системы исполнительной власти различных уровней, административно-правовой статус конкретных участников управленческих отношений и адми-

¹⁸⁶ Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. / С.А. Авакьян. 4-е изд., перераб. и доп. Т. 1. М., 2011. С. 54.

¹⁸⁷ Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / Под ред. А.Ю. Соколова. М., 2016. С. 36.

нистративно-правовые средства его защиты»¹⁸⁸. В учебнике под редакцией В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, И.Ш. Киясханова указывается, что «административное право юридически обеспечивает и сопровождает властную деятельность административных органов по применению других норм отраслей права, а значит, юридически обеспечивает реальное действие этих норм»¹⁸⁹. Во всех представленных случаях авторы акцентируют внимание на предмете правового регулирования, который зачастую совпадает по своему содержанию в обеих отраслях права. Например, согласно ч. 1 ст. 5 Закона о Правительстве РФ правительство обязуется на основании и во исполнение федеральных законов и поручений Президента РФ издавать постановления и распоряжения. Но административные процедуры их подготовки и принятия детализируются Регламентом Правительства РФ и другими нормативными правовыми актами. В обоих случаях предметом правового регулирования выступает Правительство РФ, но в первом из них – это сфера конституционно-правового регулирования, а во втором – административно-правового. В связи с этим возникает необходимость обращения к методам правового регулирования деятельности субъектов исполнительной власти. В теории права предмет и метод не только тесно взаимосвязаны, но и воздействуют друг на друга. Методом правового регулирования определяются особенности правовой материи в отдельных сферах общественных отношений и степень внешнего воздействия на общественные отношения.

А.А. Дёмин в качестве критерия разграничения конституционного и административного права предлагает использовать метод восходящего подчинения¹⁹⁰. По мнению ученого, согласно этому методу, все правоотношения, связанные с «формированием государственного аппарата, сколько министерств, будет ли правительство» – это вопросы, относящиеся к области ад-

¹⁸⁸ Кузякин С.В., Кузякин Ю.П. Административное право Российской Федерации: учеб. пособие для бакалавров / С.В. Кузякин, Ю.П. Кузякин. Одинцово, 2015. С. 42.

¹⁸⁹ Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, И.Ш. Киясханова. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 54.

¹⁹⁰ Дёмин А.А. Соотношение конституционного и административного права в системе российского права // Административное право и процесс. 2006. № 1. С. 5–10.

министративного права как к самоорганизации власти. Подобной позиции не придерживается Р.В. Прудентов, считая ее нежизнеспособной, так как происходит отрыв метода от предмета правового регулирования и смешение предметов конституционного и административного права¹⁹¹. А.Р. Гильмуллин, наоборот, вторя А.А. Дёмину, констатирует, что «исполнительная власть строится на принципах административного права, характеризуется иерархичностью, системностью»¹⁹². Действительно, административно-правовые средства обуславливают применение отраслевого подхода к построению института исполнительной власти, ориентируясь на объект регулирования, исходя из содержания которого выводится большинство соответствующих административных регуляторов. Но сфера публичного администрирования в отношении исполнительной власти ограничивается обеспечением реализации исполнительной функции. Административное право устанавливает возможность полной реализации конституционно-правовых норм путем организации единой системы органов исполнительной власти¹⁹³. Механизмы административно-правового регулирования не способны воздействовать на построение системы управления органами исполнительной власти, регулировать порядок функционирования субъектов исполнительной власти, влиять на распределение компетенции между ветвями власти и в самой системе этой ветви власти. Именно поэтому только с помощью методов и средств административно-правового регулирования не удастся зафиксировать правовой режим деятельности органов исполнительной власти.

В современных конституциях в отношении функциональной организации государственной власти преобладают инструментальные нормы, а правовое регулирование основного закона не порождает конкретных правоотношений, поскольку его организационный характер реализуется через зако-

¹⁹¹ Прудентов Р.В. Метод правового регулирования: вопросы теории и конституционного права: монография / Р.В. Прудентов. М., 2019. С. 61.

¹⁹² Гильмуллин А.Р. Указ. соч. С. 139.

¹⁹³ Россинский Б.В. Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 5-е изд., пересмотр. М., 2018. С. 79.

нодательные акты и юридические факты¹⁹⁴. Общерегулятивные и программные нормы основного закона имеют достаточно ограниченное значение для целей регулирования деятельности исполнительной власти. Следует признать, что в целом этот метод носит рамочный характер для организации исполнительной власти.

Важной особенностью метода конституционно-правового регулирования является разграничение компетенции¹⁹⁵. С.А. Сосновский считает, что отношения органов исполнительной власти с гражданами, другими организациями и органами публичной власти входят в предмет административного права и определяют их компетенцию во «внешних отношениях»¹⁹⁶. Безусловно, регулирование данных отношений находится в зоне административно-правового регулирования, но на конституционном уровне регулирование компетенции органов исполнительной власти затрагивает фундаментальные проблемы их правового положения, учреждения, формирования и деятельности. В конституционном праве разграничение компетенции носит в наибольшей степени политический характер и определяется формой государственного правления. Ю.А. Тихомиров обращает внимание на «административистов, чаще всего включающих в понятие компетенции властные полномочия или обязанности или права и подведомственность (круг дел)»¹⁹⁷. В административном праве сущность компетенции не меняется, но предметную область ее определения целесообразнее ограничить конкретным органом исполнительной власти, учитывая его межведомственные связи. Компетенция в административном праве носит управленческо-распорядительный характер и определяет виды воздействий на объекты управления – функции управления, классификатор которых еще в советское время был разработан И.Л. Бачило¹⁹⁸. Получается, что в кон-

¹⁹⁴ Прудентов Р.В. Указ. соч. С. 68.

¹⁹⁵ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции // Журнал российского права. 2000. № 10. С. 22–32.

¹⁹⁶ Сосновский С.А. Компетенция органов исполнительной власти, их структурных подразделений и должностных лиц: соотношение и порядок реализации // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2008. № 2 (277). С. 55.

¹⁹⁷ Тихомиров Ю.А. Указ. раб. С. 23.

¹⁹⁸ Бачило И.Л. Функции органов управления / И.Л. Бачило. М., 1976. С. 139–142.

ституционном праве механизм установления и разграничения компетенции тесно взаимосвязан разделением властей и выражается на практике в установлении порядка организации органов исполнительной власти.

Н.М. Колосов по вопросу отграничения конституционного от административного регулирования исполнительной власти придерживается позиции о том, что «нормы материального права относятся в основном к институту конституционного права, а процессуальные нормы – это, в первую очередь, административное право»¹⁹⁹. Однако и у данной точки зрения имеются исключения. К примеру, норма, закрепляющая порядок присутствия и выступления членов Правительства РФ на заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации (ч. 8 ст. 12 Закона о Правительстве РФ) является процедурной нормой, но она является не административной, а конституционной.

В частном случае соотношения конституционно-правового и административно-правового регулирования исполнительной власти межотраслевая природа проявляется в совпадении содержания предмета правового регулирования. Проблема отграничения этих областей права в отношении исполнительной власти окончательно решается правильностью применения того или иного метода правового регулирования. Положения теоретических концепций, относящихся к организации исполнительной власти, первоначально воплощаются именно в конституционно-правовых нормах²⁰⁰. Конституционные нормы в свою очередь выступают «базисом» для норм административного права, регулирующих повседневную и многообразную исполнительно-распорядительную деятельность органов исполнительной власти, содержание которой состоит в непосредственном руководстве хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством²⁰¹. В нормах административного права развиваются и детализируются положения Ос-

¹⁹⁹ Институты конституционного права / Отв. ред. д.ю.н., проф. Л.В. Андриченко, д.ю.н., проф. А.Е. Постников. М., 2013. С. 150.

²⁰⁰ Ибрагимов О.А. Современные подходы к пониманию исполнительной власти в конституционно-правовой науке // Вопросы государства и права: сборник научных статей. Краснодар, 2021. С. 136.

²⁰¹ Административное право России: учебник / Н.В. Румянцев, П.И. Кононов, И.Ш. Килясханов и др. М., 2018. С. 60.

нового закона и других источников конституционного права, относящихся к деятельности органов исполнительной власти.

Потребность в исследовании межотраслевой природы исполнительной власти возникает в связи с необходимостью обеспечения бесперебойного функционирования механизмов государственного управления при применении вооруженных сил и в чрезвычайных ситуациях различного происхождения. В указанных случаях одними из основных факторов, влияющих на исход преодоления кризисной ситуации, выступают ограниченное время принятия решений и наличие недвусмысленных правовых механизмов реализации органами исполнительной власти поставленных целей и задач во всех сферах общественных отношений по разрешению чрезвычайной ситуации. Отдельные зарубежные ученые даже придерживаются «теории о неотъемлемых полномочиях исполнительной власти»²⁰², предполагающей наличие у исполнительной власти исключительных полномочий по использованию вооруженных сил и реагированию на чрезвычайные ситуации в отсутствие или противоречие соответствующего законодательного регулирования. Вместе с тем данная теория оказывается недостаточно аргументированной, так как практически во всех современных демократических государствах при реализации таких полномочий исполнительной властью применяются механизмы конституционно-правовых ограничений²⁰³. Так, Конституция Франции²⁰⁴ (ст. 16) наделяет чрезвычайными полномочиями главу государства, принятие мер по реализации которых возможно только после официальных консультаций с премьер-министром, председателями палат и конституционным советом. Кроме того, ограничение чрезвычайных мер достигается «стремлением

²⁰² См.: Yoo J. The powers of war and peace: the constitution and foreign affairs after 9/11/ J. Yoo. Chicago–London, 2005. XII. 366 p.; Calabresi S.G., Rhodes K.H. The Structural Constitution: Unitary Executive, Plural Judiciary // Harvard Law Review. 1992. № 105. Pp. 1153–1216; Prakash S.B., Ramsey M.D. The Executive Power over Foreign Affairs // The Yale Law Journal. 2001. № 111. Pp. 231–356.

²⁰³ Jenny S. Martinez. Inherent Executive Power: A Comparative Perspective // The Yale Law Journal. 2006. № 115. Pp. 2510–2511.

²⁰⁴ Conseil Constitutionnel. Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>.

обеспечить конституционные органы публичной власти в кратчайшие сроки средствами для выполнения их обязанностей». Совет министров Франции уполномочен ввести военное положение (ст. 36 основного закона Франции), но продлить его более чем на двадцать дней возможно только с разрешения парламента. Как представляется, в России все же существуют подобные примеры «неотъемлемых полномочий» исполнительной власти. В России основные конституционные чрезвычайные полномочия принадлежат Президенту РФ (ст. 88 Основного закона), но и органы исполнительной власти обладают некоторыми полномочиями схожей природы при возникновении чрезвычайной ситуации. Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (в посл. ред.) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее – Закон о чрезвычайных ситуациях) устанавливает, что государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций действует на основании положений, закрепляющих полномочия органов исполнительной власти в области защиты населения и территорий от таких ситуаций²⁰⁵. В частности, стремительное распространение новой коронавирусной инфекции COVID-2019 привело к необходимости внесения изменений в действующее законодательство о чрезвычайных ситуациях. Органы исполнительной власти получили определенного рода «неотъемлемые полномочия», касающиеся установления правил поведения граждан и организаций при режиме повышенной готовности. В рамках борьбы с коронавирусной инфекцией на территории России не вводились особые правовые режимы (карантина, чрезвычайной ситуации), а действовали режим повышенной готовности и «самоизоляции»²⁰⁶. В целях оперативной адаптации законодательства к реализованной модели ограничительных мер Правительство РФ с апреля 2020 года получило право принимать решение о введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на всей терри-

²⁰⁵ СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

²⁰⁶ Дорошенко Е.Н. Конституционно-правовые основы ограничения прав человека в связи с пандемией новой коронавирусной инфекции // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 12. С. 52.

тории государства или ее части²⁰⁷ (п. «а.1» ст. 10 Закона о чрезвычайных ситуациях). При введении такого режима Правительство РФ обязано установить обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения (далее – Правила обязательного поведения)²⁰⁸. Органы государственной власти субъектов РФ в рамках своей компетенции устанавливают такие правила в случае возникновения чрезвычайных ситуаций регионального или межмуниципального характера и введения режима повышенной готовности. С формально-юридической точки зрения режим повышенной готовности не предполагает ограничение конституционных прав и свобод граждан, а означает подготовку к возможной чрезвычайной ситуации, прежде всего, органов публичной власти. Но Правила обязательного поведения требуют от граждан и организаций выполнять решения Правительства РФ (или Правительственной комиссии²⁰⁹) или высшего должностного лица субъекта РФ, трактуемые как дополнительные меры по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. По сути введение таких правил на определенной территории означает осуществление «скрытых» полномочий органами исполнительной власти, которые в действительности ограничивают права и свободы гражданина и человека. Например, Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 13.03.2020 № 121 «О мерах по противодействию распространению в Санкт-Петербурге новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» запрещен доступ граждан в некоторые объекты общественного питания и в организации культуры в ночное время, введены ограничения в отношении внутрихозяйственной деятельности коммерческих организаций и

²⁰⁷ Федеральный закон от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // СЗ РФ. 2020. № 14 (часть I). Ст. 2028.

²⁰⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 02.04.2020 № 417 «Об утверждении правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации». Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202004030046>.

²⁰⁹ Правительственная комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности, создаваемая на основании п. «а» ч. 2 ст. 4.1 Закона о чрезвычайных ситуациях.

дополнительные условия посещения организаций по категориям²¹⁰. Аналогичные и другие меры, направленные на противодействие COVID-2019, введены на территориях других субъектов РФ. На основании ст. 31 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»²¹¹ ограничительные мероприятия вводятся по решению Правительства РФ или органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Указом Президента РФ²¹² определено, что высшим должностным лицам или руководителям высших исполнительных органов власти субъектов РФ необходимо обеспечить разработку и реализацию комплекса ограничительных и иных мероприятий в связи с распространением новой коронавирусной инфекции. Невыполнение требований, связанных с режимом повышенной готовности, влечет за собой за собой административную ответственность, предусмотренную статьями 6.3 или 20.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Привлечению к ответственности подлежат физические и юридические лица, а также должностные лица органов исполнительной власти. В целях организации финансовой поддержки субъектов предпринимательства в 2020 году Правительством принято определены наиболее пострадавшие отрасли российской экономики²¹³, введен режим «налоговых каникул» и приостановлены налоговые проверки для предприятий малого и среднего бизнеса, предоставлены субсидии пострадавшим от пандемии предприятиям и т.д.²¹⁴ Итак, в результате распространения новой коронавирусной инфекции органы исполнительной власти как

²¹⁰ URL: http://www.gov.spb.ru/norm_baza/npa.

²¹¹ Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 04.11.2022) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

²¹² Указ Президента Российской Федерации от 02.04.2020 № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // СЗ РФ. 2020. № 14 (часть I). Ст. 2082.

²¹³ Постановление Правительства Российской Федерации от 03.04.2020 № 434 (ред. от 27.10.2020) «Об утверждении перечня отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции» // СЗ РФ. 2020. № 15 (часть IV). Ст. 2288.

²¹⁴ Наролина Т.С., Самогородская М.И., Бейнар И.А., Смотров Т.И. Исследование особенностей функционирования малых и средних предприятий в условиях пандемии // Регион: системы, экономика, управление. 2021. № 2 (53). С. 134.

субъекты конституционно-правового регулирования получили ряд «неотъемлемых чрезвычайных полномочий» по установлению правил обязательного поведения граждан и организаций в случае введения режима повышенной готовности. С одной стороны, данные полномочия имеют конституционно-правовую природу, так как ограничивают права и свободы граждан. С другой стороны, коронавирусные ограничения коснулись большинства сфер общественных отношений, в которых органы исполнительной власти выступали еще и субъектами финансово-правового, гражданско-правового и административно-правового регулирования. Получается, что чрезвычайные полномочия органов исполнительной власти имеют ярко выраженную межотраслевую природу. Центром введения ограничительных мер стали органы исполнительной власти субъектов РФ, решения которых практически не обсуждались региональными законодателями.

Следует еще раз подчеркнуть, что, несмотря на межотраслевую природу исполнительной власти, важнейшую и первостепенную роль в ее организации играет конституционно-правовое регулирование. Ключевой конституционно-правовой основой исполнительной власти выступает принцип разделения властей, закрепленный в основных законах практически всех государств и в самом общем виде разграничивающий компетенцию ветвей власти. Так, в Конституции Италии²¹⁵ общая компетенция ветвей власти выглядит следующим образом: законодательная функция осуществляется палатами парламентами (ст. 70), правительство обеспечивает политическое и административное руководство страной (ст. 95), судебные функции осуществляются ординарными судьями (ст. 102). Во Франции правительство определяет и проводит политику государства (ст. 20 Конституции Франции), парламент принимает законы (ст. 24), а компетенция судебной власти вытекает из конституционного положения о том, что судебная власть является хранителем личной свободы (ст. 66). Согласно Конституции Болгарии²¹⁶ законодательную власть осуществляет Народное собрание (ст. 62), руководит внешней и

²¹⁵ URL: <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf>.

²¹⁶ URL: <https://www.parliament.bg/bg/const>.

внутренней политикой страны и ее осуществляет Совет министров (ч. 1 ст. 105), а судебная власть защищает права и законные интересы граждан, юридических лиц и государства (ч. 1 ст. 117). По Конституции Испании²¹⁷ Генеральные Кортесы осуществляют законодательную власть государства (ч. 2 ст. 66), правительство осуществляет руководство внутренней и внешней политикой (ст. 97), правосудие, носителем которого является народ, отправляется судьями и членами судов от имени Короля. В Российской Федерации общая компетенция представлена следующими положениями Основного закона: законодательным органом является парламент Российской Федерации (ст. 94), исполнительную власть осуществляет Правительство РФ (ч. 1 ст. 110), правосудие осуществляется только судом (ч. 1 ст. 118). Зарубежный законодатель при установлении общей компетенции исполнительной власти, как правило, использовал формулировки, касающиеся управления или осуществления государственной политики правительством. Термин «государственная политика» многозначный, политико-правовая сущность которого выражается в правительственной деятельности, направленной на осуществление власти государством и воздействия на объект управления²¹⁸. В России проведение государственной внешней и внутренней политики по различным направлениям на основании ст. 114 Конституции РФ и ч. 1 ст. 13 Закона о Правительстве РФ входит в число общих полномочий правительства. В качестве юридического основания установления общей компетенции исполнительной власти использование термина «государственная политика» не вполне оправданно, так как с его помощью невозможно охватить все направления конституционно-правового регулирования этой ветви власти. В частности, за рамки государственной политики выходят формы взаимодействия органов исполнительной власти с институтами гражданского общества и международными организациями, когда воздействие на объект управления ничтожно (заключение соглашений, договоров). В связи с этим в качестве

²¹⁷ URL: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>.

²¹⁸ См.: Wilson R. Policy Analysis as Policy Advice // The Oxford handbook of public policy / Ed. by M. Moran, M. Rein, R. Goodin. Oxford, 2006. P. 154; Государственная политика и управление: учебное пособие для вузов / Под ред. А.И. Соловьева. М., 2017. С. 53 и др.

идентификатора общей компетенции исполнительной ветви власти успешной представляется формулировка «осуществление исполнительной власти», но с оговоркой. Общегосударственное правительство как орган власти, несомненно, выступает в качестве «управленческого центра» в выработке и реализации государственной политики или осуществления исполнительной власти, но подчеркивание в конституционных актах исключительной роли правительства как органа власти не вполне объективно отражает реальную действительность. В процесс осуществления государственной политики вовлечено не только правительство, но и все органы исполнительной власти, поскольку каждый из них оказывает определенное влияние на объекты управления²¹⁹. В нашем государстве не в конституции, а в Законе о Правительстве РФ дается важное уточнение о том, что исполнительная власть осуществляется Правительством РФ, иными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, т.е. системой органов исполнительной власти. Справедливо об этом упоминать в основных законах. Концепция разделения власти нашла отражение в организации публичной власти в субъектах РФ (ч. 1 ст. 2 Закона об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ). Еще одним примером конституционно-правового характера исполнительной власти являются свободные выборы высшего должностного лица субъекта РФ.

Таким образом, подытоживая изучение межотраслевой природы исполнительной власти, следует отметить, что всегда необходимо руководствоваться определяющим значением норм конституционного права в системе правового регулирования общественных отношений. Именно этой отрасли права закрепляются компетенция, общие принципы функционирования и ответственность органов исполнительной власти. В то же время конституционно-правовое значение института исполнительной власти не исключает его важности в других отраслях права. Так, административное право, основыва-

²¹⁹ Якимова М.Н. Проект как инструмент реализации государственной политики в современной России. Дис. ... канд. полит. наук. Пермь, 2017. С. 37.

ясь на конституционных принципах, более детально регулирует порядок деятельности органов исполнительной власти, их функции, полномочия и т.д.

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. Присущий исполнительной власти межотраслевой характер обуславливает проблемы правильности применения метода правового регулирования, юридической точности отдельных «переходных» норм права, регламентации порядка реализации «неотъемлемых полномочий» органами исполнительной власти.

Достижение баланса конституционно-правового и иного отраслевого регулирования организации исполнительной власти в различных сферах общественных отношений позволит обеспечить надлежащее взаимодействие органов государственной власти между собой, а также с ОМС, коммерческими организациями, гражданами, институтами гражданского общества и другими субъектами права. Кроме того, это является фактором обеспечения единства системы органов исполнительной власти.

2.2. Формальные источники российского права

как конституционно-правовая основа института исполнительной власти

Организация исполнительной власти обеспечивается различными регуляторами, определяющее значение среди которых отводится нормам конституционного права. Система, а не совокупность, этих норм, являющихся стержневыми элементами позитивно-правового регулирования и осуществляющих целенаправленное правовое воздействие на объекты регулирования²²⁰, выступает базисом конституционно-правового регулирования исполнительной власти. В рамках данной работы конституционно-правовое регулирование рассматривается в широком значении, позволяющем обеспечить

²²⁰ Юрковский А.В. Конституционно-правовое регулирование в позитивно-правовом смысле: понятие и признаки // Сибирский юридический вестник. 2017. № 1 (76). С. 55.

всестороннее наукоемкое изучение явления исполнительной власти в конституционном праве. Подразумевается, что оно адекватно правовой реакции общественно-политической формации на вызовы объективной реальности по поводу государственного устройства с учетом соблюдения всех принципов конституционной законности, поэтому не ограничивается только конституционно-правовыми нормами. В связи с этим автором в системе конституционно-правового регулирования исполнительной власти рассматриваются юридическая доктрина и решения Конституционного и Верховного судов Российской Федерации.

Конституционно-правовое регулирование организации и (или) осуществления исполнительной власти включает:

- на федеральном уровне – Конституцию РФ; федеральные конституционные законы; федеральные законы; законы; нормативные правовые акты Президента РФ и Правительства РФ; Федеративный договор, договоры между Федерацией и ее субъектами; постановления палат Федерального Собрания и иные нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти;

- на региональном уровне – конституции (уставы) субъектов РФ; нормативные правовые акты законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ; договоры, соглашения между ФОИВ и органами исполнительной власти субъектов РФ; договоры и соглашения между субъектами РФ и ОМС;

- на муниципальном уровне – уставы муниципальных образований и иные муниципальные правовые акты.

В Конституции РФ исполнительная власть в связи с осуществлением собственно государственной власти в качестве ее самостоятельной ветви упоминается только трижды в ст. 10, 18 и 110, что сужает круг возможностей для теоретического осмысления роли, целевых задач, признаков, принципов, механизмов взаимодействия органов исполнительной власти с иными органами и иных параметров ее правового статуса. В процессе разработки Основного закона при конституировании института исполнительной власти в

основу целеполагания законодателя, по-видимому, была положена необходимость оптимального построения механизмов публичного управления и скорейшего внедрения законов в реальную практику жизнедеятельности. Это отразилось на превалировании в главном конституционном акте государства правовых норм об исполнительной власти, касающихся ее организации, а именно построения и функционирования органов. Явный уклон конституционного законодателя в сторону нормативной регламентации организации исполнительной власти, а не правовых воздействий на общественные отношения, отразился на формировании содержательно-структурных компонентов ключевых федеральных законодательных актов об исполнительной власти: Закона о Правительстве РФ и Закона об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ.

В соответствии с Основным законом исполнительная власть, в первую очередь, ассоциируется с Правительством РФ, непосредственным представителем общегосударственной исполнительной власти²²¹, поэтому логично посвятить основам его конституционно-правового статуса отдельную одноименную главу. Однако, ориентируясь только на нормы этой главы, целостную картину основ конституционно-правового статуса Правительства РФ сформировать не удастся, так как цели, задачи и принципы в ней не устанавливаются, а компетенция определена лишь в общих чертах. В частности, согласно п. «ж» ч. 1 ст. 114 Основного закона список полномочий Правительства РФ носит открытый характер, что предопределяет общую компетенцию органа. В принципе для многих государств характерно формулирование в тексте основных законов компетенции исполнительной власти в самом общем виде, в то время как полномочия законодательного органа чаще всего четко установлены (например, в США и во Франции). В целом неоднозначность и размытость формулировок, определяющих полномочия органов исполнительной власти, связана прежде всего с тем, что текст высших актов конституционного значения, сохраняя свою стабильность, не может преду-

²²¹ Выголовский Д.С. Конституционно-правовое регулирование федеральной исполнительной власти в России: монография / Д.С. Выголовский. Шахты, 2004. С. 31.

смотреть всего многообразия общественных отношений, которые могут в будущем относиться к компетенции того или иного органа исполнительной власти. В то же время Закон о Правительстве РФ, развивая положения Конституции РФ, перечисляет полномочия органа, распределяя их по сферам общественной жизни (ст. 14–26), тем самым как бы ограничивает круг отношений, урегулирование которых может быть возложено на Правительство РФ как самостоятельный орган государственной власти. Важнейшая часть компетенции правительства – сферы ведения – устанавливаются для всех органов государственной власти в ст. 71–72 Основного закона, что обеспечивает реализацию важнейших конституционных принципов единства систем как государственной, так и публичной властей. В шестой главе Конституции РФ весьма обстоятельно описывается порядок формирования и прекращения полномочий органа, а также взаимодействие с законодательной властью и Президентом РФ по этому поводу. Проблему детального регулирования компетенции правительства разрешил федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации».

Правительство РФ является системообразующим органом исполнительной власти. И.А. Полянский, ссылаясь на ч. 2 ст. 77 Конституции РФ, заключает, что «Конституция определяет Правительство как орган, возглавляющий единую систему исполнительной власти в стране»²²². Примечательно, что содержание данной конституционной нормы напрямую не указывает на верховенство Правительства РФ в системе исполнительной власти. В соответствии со ст. 1 Закона о Правительстве РФ 1997 года Правительство РФ объявлялось высшим органом исполнительной власти, что, по мнению С.А. Авакьяна, определяло его первое место в иерархии органов исполнительной власти²²³. Согласно ч. 1 ст. 1 Закона о Правительстве РФ правительство является органом публичной власти, действующим под руководством Президента РФ. «Законодательная реконструкция» конституционного статуса федерального пра-

²²² Полянский И.А. Указ. раб. С. 223.

²²³ Организация государственной власти в России и зарубежных странах: учебно-методический комплекс / Рук. авт. кол. и отв. ред. проф. С.А. Авакьян. М., 2014. С. 58.

вительства, на первый взгляд, не имеет существенного значения, но соотнесение его нового положения с внесенными в 2020 году в ст. 83 и 110 Конституции РФ изменениями, касающимися осуществления Президентом РФ общего руководства федеральным правительством, дает право актуализировать научную дискуссию об условности его высшего положения и несамостоятельности своей деятельности²²⁴. Основным законом соответствующими изменениями укрепил позиции Президента РФ как ключевой фигуры в системе управления Правительством РФ, но и не повлиял на его обособленное положение по отношению к институту исполнительной власти²²⁵. Представляется, что закрепление полномочия по организации общего руководства правительством за главой государства формально нивелировало высшее положение Правительства РФ в системе исполнительной власти. Параллельно возрастают риски снижения качества принятия коллегиальных решений правительством, а в крайнем случае этот орган может утратить самостоятельность и превратиться в исполнительный аппарат главы государства.

Ссылаясь исключительно на ч. 1 ст. 110 Конституции РФ, неверно считать, что только Правительство РФ осуществляет исполнительную власть. Расширенное толкование этой нормы дается в ч. 1 ст. 1 Закона о Правительстве РФ, поэтому законодателем по поводу осуществления исполнительной власти, помимо Правительства РФ, упоминаются ФИОВ и органы исполнительной власти субъектов РФ. Общегосударственное правительство и высшие исполнительные органы субъектов РФ состоят из должностных лиц, практически все из которых возглавляют органы исполнительной власти. Важно уяснить, что непосредственное исполнение управленческих функций и решений правительств осуществляется системами органов исполнительной власти. Правительство РФ в том числе образуют министры – главы ФОИВ, но не все из них входят в его состав и действуют независимо. В связи с этим федеральным законодателем регулируется конституционно-правовой статус

²²⁴ Баглай М.В. Указ. соч. С. 154.

²²⁵ Ибрагимов О.А. Актуальные конституционно-правовые проблемы руководства федеральными органами исполнительной власти // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 2 (45). С. 92.

как отдельного ФОИВ, так и в целом их системы. Регулирование Основным законом правового статуса ФОИВ направлено на обеспечение целостности и единства системы исполнительной власти: прерогатива установления системы ФОИВ, порядка их организации, деятельности и формирования закреплена за Федерацией (п. «г» ст. 71); глава государства утверждает структуру ФОИВ и вносит в нее изменения (п. «б¹» ст. 83); Правительство РФ и Президент РФ руководит деятельностью ФОИВ (ч. 3 ст. 110). Более детально конституционно-правовой статус ФОИВ регулируется Законом о Правительстве РФ и нормативными актами Президента РФ – в отношении ФОИВ, руководство деятельностью которых осуществляет глава государства. В частности, Законом о Правительстве РФ разграничивается компетенция Правительства РФ и главы государства по общим вопросам руководства ФОИВ (ч. 5 и 6 ст. 1, ст. 12, п. 9 ч. 1 ст. 31) и определен круг полномочий членов Правительства РФ в отношении управления ФОИВ (ст. 27–29). Единоразово упомянутая в Конституции РФ конструкция «единая система ФОИВ» в законе не встречается, но на Правительство РФ возлагается обязанность по обеспечению единства системы исполнительной власти в рамках координации, контроля и устранения разногласий между органами исполнительной власти (п. 3 ч. 1 ст. 13). В этой связи представляется необходимым дополнить Закон о Правительстве РФ статьей «Правительство Российской Федерации в единой системе федеральных органов исполнительной власти», содержание которой позволит восполнить следующие юридические пробелы, касающиеся:

- закрепления легальных определений системы и структуры ФОИВ;
- определения роли Правительства РФ и Президента РФ в обеспечении единства системы ФОИВ;
- установления принципов публичности, территориальной организации, легитимности, легальности и транспарентности ФОИВ;
- определения точного состава ФОИВ и видов органов, входящих в эту систему.

За последние три десятилетия содержательное наполнение системы ФОИВ неоднократно претерпевало серьезные изменения. В соответствии с

Указом Президента РСФСР от 28.11.1991 № 242 «О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР»²²⁶ система ФОИВ включала министерства, комитеты, агентства и службы. В 1996 году в целях определения рациональной структуры ФОИВ издан указ Президента РФ²²⁷, согласно которому система ФОИВ может состоять из министерств, государственных комитетов, федеральных служб, российских агентств и федеральных надзоров. Примечательно то, что в этом нормативном акте закреплялись основы правового статуса каждой структурной единицы ФОИВ. Однако вплоть до начала административной реформы 2000-х годов острыми проблемами системы ФОИВ оставались отсутствие организационно-правовых основ образования или преобразования действующих органов и требований к правопреемству органов при их реорганизации²²⁸. До сих пор построение и функционирование системы ФОИВ отдельным нормативным правовым актом не регламентируется, а данная функция возложена на недостаточно систематизированные акты отраслевого законодательства, указы Президента РФ, устанавливающие общие принципы построения системы ФОИВ, и также статутные акты главы государства и Правительства РФ. В итоге формирование оптимальной модели управления всеми сферами жизни общества осложняется недостаточной проработанностью правовых основ построения системы ФОИВ²²⁹.

Сравнение положений о различных ФОИВ показало, что единство в оформлении их правового статуса отсутствует. Правовой статус всех органов исполнительной власти должен определяться комплексно. В связи с этим следует согласиться с позицией отечественных ученых (к примеру, Н.И. Побежимовой и Ю.В. Старилова²³⁰) о необходимости принятия про-

²²⁶ Указ Президента РСФСР от 28.11.1991 № 242 «О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР» // ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 48. Ст. 1696.

²²⁷ Указ Президента Российской Федерации от 14.08.1996 № 1176 «О системе федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4081.

²²⁸ Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. ред. И.Л. Бачило. М., 1998. С. 143.

²²⁹ Научные концепции развития законодательства: монография. 7-е изд., доп. и перераб. / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева, А.И. Абрамова и др. М., 2015. С. 123–127.

²³⁰ См.: Кирин А.В., Побежимова Н.И. Актуальные проблемы административной реформы // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 67–71; Старилов Ю.Н.

фильного федерального закона о ФОИВ в целях упорядочения отношений правового регулирования по учреждению, формированию, функционированию и ликвидации этих органов. В 1995 году был инициирован законопроект «О федеральных органах исполнительной власти»²³¹, но в 2003 году он был снят с рассмотрения Советом Государственной Думы. В 2012 году в Научно-исследовательском университете «Высшая школа экономики» разработан еще один проект подобного нормативного правового акта²³². Детальная проработка этого проекта позволила обеспечить законодательное регулирование правовых статусов всех органов, организаций и учреждений, входящих в систему ФОИВ; вопросов компетенции Президента РФ и Правительства РФ в данной сфере; процедур формирования, реорганизации и ликвидации ФОИВ; порядок взаимоотношений с органами исполнительной власти субъектов РФ; вопросов компетенции каждого элемента структуры ФОИВ, включая установление, изменение, распределение и перераспределение полномочий. Вопреки фундаментальному и программному характеру выполненного исследования проект не получил дальнейшей законодательной реализации. Все предложения о принятии законов о ФОИВ или об общих принципах организации исполнительных органов государственной власти так и остаются научными инициативами²³³.

Единство исполнительной власти, и в целом публичной власти, должно поддерживаться гармонизацией правового обеспечения ФОИВ. Обращение к доктринальным установкам из концепций, нормативных актов, посланий и других источников права, которые затрагивают различные вопросы организации исполнительной власти, позволит более основательно подойти к анализу проблемных зон реформирования системы ФОИВ. Становление доктриналь-

Целесообразность или законность: какой критерий лучше для практики формирования системы федеральных органов исполнительной власти? // Административное право и процесс. 2017. № 3. С. 24–32.

²³¹ Система обеспечения законодательной деятельности. Законопроект № 95013722-1 «О федеральных органах исполнительной власти». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/95013722-1>.

²³² Черепанова Е.В. Нужен закон о федеральных органах исполнительной власти // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 1. С. 110–113.

²³³ Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. ред. И.Л. Бачило. М., 1998. С. 148.

ного обеспечения концептуализации знаний о российской системе исполнительной власти обязано Концепции развития исполнительной власти в Российской Федерации 1996 года²³⁴. В другом документе – Концепции развития российского законодательства – в целях обеспечения единого правового пространства 2002 года²³⁵ также отмечались важные проблемы, касающиеся исполнительной власти. Конституционно-правовые проблемы развития института исполнительной власти исследовались в ходе реализации проекта «Институциональный, правовой и экономический федерализм» в рамках Программы сотрудничества Европейского Союза и России в период с 2004 по 2006 гг.²³⁶

Административная реформа начала 2000-х годов заложила основы дальнейших концептуальных преобразований исполнительной власти. Ее первый этап 2003–2005 годов был связан с необходимостью повышения функциональной эффективности органов исполнительной власти, и приоритетными задачами стали сокращение функций органов исполнительной власти и изменение их системы и структуры²³⁷. По итогам первого этапа реформы число функций федеральной исполнительной власти сократилось на 25 процентов, обновлена структура федеральной исполнительной власти, созданы основы регламентации порядка внутриаппаратных отношений (далее – Типовой регламент взаимодействия²³⁸ и Типовой регламент внутренней организации²³⁹). В Концепции административной реформы 2006-2010 годов²⁴⁰,

²³⁴ О Концепции развития исполнительной власти в Российской Федерации // Государство и право. 1996. № 8. С. 3–32.

²³⁵ Концепция развития российского законодательства в целях обеспечения единого правового пространства // Журнал российского права. 2002. № 6. С. 17–31.

²³⁶ Лексин В.Н., Лексин И.В., Чучелина Н.Н. Указ. соч. С. 352.

²³⁷ Указ Президента Российской Федерации от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/19750>.

²³⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 19.01.2005 № 30 (ред. от 20.10.2021) «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 305.

²³⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 28.07.2005 № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» (с доп. и изм.) // СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233.

²⁴⁰ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р (ред. от 10.03.2009) «Об одобрении Концепции административной реформы в Российской Федерации».

относящейся ко второму этапу, закладывались цели повышения качества и доступности государственных услуг населению, ограничения вмешательства государства в экономическую деятельность частного сектора, повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти. Реализация положений нормативного правового акта предполагала не только продолжение структурно-функциональных преобразований в органах исполнительной власти, но и модернизацию стиля и методов ее деятельности²⁴¹. В Концепции не получили законодательного оформления ключевые проблемы исполнительной власти, такие как вопросы организации исполнительной власти, подходы к определению структуры ее органов, порядка взаимодействия и разграничения полномочий, основы установления компетенции, передачи полномочий. Документом также не предусматривалось изменение конституционного законодательства, что впоследствии привело к отсутствию должной полноты и системности ее нормативного обеспечения. Использование преимущественно административных механизмов не позволило провести оптимальное реформирование исполнительной власти, оставив без разрешения вопросы организации федеральных округов, взаимодействия с местным самоуправлением, построения системы территориальных структур федеральных органов исполнительной власти, функционирования военных, правоохранительных и публичных служб государственного сектора.

В 2010 году был разработан Проект концепции правовой политики в Российской Федерации до 2020 года²⁴², представляющий собой систему теоретических положений, отражающих взгляды на сущность, цели, принципы, приоритеты, направления, механизмы реализации и пути повышения эффективности правового регулирования в Российской Федерации в долгосрочной перспективе. Авторами акцентировано внимание на проблеме незавершенности системы правовых актов об органах исполнительной власти. Первопричи-

Федерации в 2006–2008 годах и плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах» // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

²⁴¹ Лексин В.Н., Лексин И.В., Чучелина Н.Н. Указ. соч. С. 48.

²⁴² Малько А.В. Проект концепции правовой политики в Российской Федерации до 2020 года / А.В. Малько, Н.И. Матузов, К.В. Шундилов. Российская акад. наук, Саратовский гос. акад. права и др. М., 2008. 34 с.

на сбоев в организации и функционировании исполнительной власти рассматривается в неадаптированных к национальным условиям абстрактных идеях либеральной государственности. Утверждается, что в зоне свободного толкования находятся интерпретация конституционных целей и принципов применительно к самостоятельным задачам исполнительной власти. Отсутствует учение о принципах, определяющих сущность исполнительной власти и характер ее взаимоотношений с другими субъектами административного права. Предполагается, что вследствие отсутствия общих законов «О системе органов исполнительной власти в Российской Федерации» и «О федеральных органах исполнительной власти» образуется функциональный и компетенционный пробел, создающий правовой вакуум в режиме работы исполнительной ветви власти. Как следствие, нижестоящие территориальные звенья исполнительной власти испытывают наибольшее дезорганизующее влияние от отсутствия фундаментальных нормативных правовых основ системной работы.

Несмотря на различия целевых установок вышеприведенных доктринальных документов и времени их создания, прослеживается тенденция неразрешенности важнейших концептуальных проблем развития конституционно-правового института исполнительной власти. Реформы как конституционного, так и административного законодательства не привели к разрешению указанных проблем, а в отдельных случаях стали причиной возникновения новых или обострения существующих проблем. Так, конституционные поправки 2020 года оставили без внимания проблемы нормативно-правового закрепления организации системы исполнительной власти, порядка взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти, конституционного закрепления сущности и принципов деятельности исполнительной власти.

К системе доктринального обеспечения исполнительной власти следует отнести ежегодные послания Президента РФ к Федеральному Собранию о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства (п. «е» ст. 84 Конституции РФ). Ввиду отсутствия нормативного определения посланий Президента РФ в научной среде сложились

различные взгляды на сущность данного явления. Ученые сходятся во мнении²⁴³, что послания Президента РФ Федеральному Собранию играют важную роль в организации исполнительной власти, выступая концептуальным, историческим и политическим фактором ее функционирования. Действительно, на практике предложения и поручения главы государства, составляющие основное содержание посланий, воплощаются в законодательные (подзаконные) акты или реализуются в виде конкретных мероприятий органами исполнительной власти. Согласно п. 1 ч. 1 ст. 13 Закона о Правительстве РФ правительство организует реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации. Планирование работы федерального органа исполнительной власти по основным направлениям деятельности осуществляется на основании послания Президента РФ²⁴⁴. Корреспонденция обозначенных правовых норм и п. «е» ст. 84 Конституции РФ указывает на обязательный характер для Правительства РФ предложений и поручений главы государства.

Федеративное устройство России дополняет классический подход к разделению властей разделением власти по вертикали. Высокая степень централизации государственной власти накладывает соответствующий отпечаток на нормативном регулировании исполнительной власти в субъектах РФ. Базисом федерального конституционно-правового регулирования региональных систем исполнительной власти субъектов РФ является ст. 77 Основного закона во взаимосвязи с положениями ст. 10 и 72. Кроме этого, ст. 73 Конституции РФ гарантирует самостоятельное определение субъектами РФ всей полноты государственной власти вне пределов совместного ведения и полномочий Федерации и ее субъектов. Ввиду относительной самостоятельности органов государственной власти субъектов РФ Конституцией РФ объявлено,

²⁴³ См., напр.: Каргинов С.Н. О роли и значимости Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Конституция и конституционная законность. Материалы X международной научно-практической конференции. 2017. С. 160; Дроздова А.М., Зорькин В.Е. Некоторые размышления о значении ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Юридическая мысль. 2007. № 6 (44). С. 31–32.

²⁴⁴ Пункт 2.1 Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.07.2005 № 452.

что федеральным законом устанавливаются только общие принципы организации региональных органов исполнительной власти. Но как Закон об общих принципах организации органов государственной власти субъектов РФ, так и пришедший ему на смену Закон об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ, регламентирует не только общие принципы организации органов исполнительной власти субъектов РФ, устанавливая достаточно жесткие рамки для регионального правотворчества и правоприменения по вопросам организации исполнительной власти.

Модели организации государственной власти воплощаются самими субъектами РФ в основных законах, которые, как и Конституция РФ, являются нормативными правовыми актами прямого действия в пределах определенной территории. В связи с этим по предметам исключительного ведения субъекта РФ, или остаточной компетенции, акты обладают высшей юридической силой на его территории. Нормы этих актов обязательны для исполнения всеми органами публичной власти. Конституция РФ не ставит вопроса о пределах соответствия региональных конституций и уставов нормам Основного закона, так как принятие основных законов и других нормативных правовых актов – это не обязанность, а право субъектов²⁴⁵.

На федеральном и региональном уровнях не принято ни одного единого консолидированного нормативного правового акта, в котором бы содержалась вся правовая характеристика той или иной системы органов исполнительной власти. Чтобы дать точную, полноценную характеристику любой из систем необходимо обратиться к значительному массиву законодательных и подзаконных нормативных правовых актов. Наряду с этой, существует множество и других типичных проблем регулирования правового статуса региональных органов исполнительной власти.

Обратим внимание, что нормы Закона об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ, составляющие основу конституционно-правового статуса высшего должностного лица (далее – ВДЛ), затрагива-

²⁴⁵ Лебедев В.А. Указ. соч. С. 111.

ют только общую компетенцию этого органа, что затрудняет отграничение сфер ведения и полномочий, касающихся исполнительной власти. Как представляется, включение ВДЛ в систему органов исполнительной власти субъекта РФ влечет за собой необходимость регулирования его правового статуса в целом как органа исполнительной власти и, в частности, как руководителя высшего исполнительного органа (далее – ВИО). Представляется, что четвертую главу вышеназванного нормативного правового акта целесообразно дополнить статьей «Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации как исполнительный орган субъекта Российской Федерации (председатель высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации)».

Сохраняется проблема терминологических различий в наименовании региональных органов исполнительной власти, а иногда и составляющих их систем. Встречаются названия «республиканские органы исполнительной власти»²⁴⁶, «областные исполнительные органы государственной власти»²⁴⁷, «органы исполнительной государственной власти»²⁴⁸, «система исполнительных органов государственной власти»²⁴⁹, которые вносят определенный диссонанс в формирование единой правовой политики государства²⁵⁰. Эти и другие подобные вопросы относятся к проблеме унификации регионального законодательства, которая предполагает не только формализованное объединение нормативного материала в единый акт, но и создание единообразных непротиворечивых взаимосвязей с федеральными нормативными правовыми

²⁴⁶ Закон Республики Башкортостан от 13.03.2003 № 472-З (в акт. ред.) «О республиканских органах исполнительной власти Республики Башкортостан». URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=145009728&rdk=&backlink=1>.

²⁴⁷ Закон Свердловской области от 24.12.1996 № 58-ОЗ «Об исполнительных органах государственной власти Свердловской области» (в акт. ред.) // Ведомости Законодательного Собрания Свердловской области. 1997. № 8.

²⁴⁸ Закон Орловской области от 10.11.2014 № 1683-ОЗ (в акт. ред.) «О Правительстве и системе органов исполнительной государственной власти Орловской области». URL: <https://docs.cntd.ru/document/411711266>.

²⁴⁹ Закон Брянской области от 20.12.2012 № 92-З (в акт. ред.) «О Правительстве и системе исполнительных органов государственной власти Брянской области». URL: <https://docs.cntd.ru/document/974024832?section=text>.

²⁵⁰ Акчурина А.В. Взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: конституционно-правовой анализ: монография. М., 2011. С. 63.

актами²⁵¹. В целях укрепления единства правового пространства Российской Федерации региональным законодателям следует пересмотреть ряд нормативных положений своих актов и, в частности, привести наименования государственных органов к соответствующим нормативным конструкциям Закона об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ. В частности, логично во всех региональных единицах руководствоваться словосочетанием «исполнительный орган [наименование субъекта РФ]», используя его для созидания производных правовых конструкций, в том числе и со словами «система» и «структура». Своевременной представлялась новелла об императивном закреплении основного наименования должности ВДЛ как «главы [наименование субъекта РФ]» с сохранением дополнительного наименования с учетом сложившихся традиций. Как известно, в типичном наименовании этой должности часто используется термин «губернатор», заимствованный из дореволюционной государственно-правовой практики и нормотворчества²⁵². Представляется, что оптимально применение этого термина только в дополнительном наименовании должности ВДЛ в тех субъектах, где существуют соответствующие культурно-исторические традиции. Однако в 2022 году законодатель, внося изменения в Закон об организации публичной власти в субъектах РФ, дополнил основное наименование должности ВДЛ терминами «губернатор» и «мэр», исказив замысел унификации регионального законодательства.

Вышеперечисленные проблемы, по-видимому, являются отражением недостаточного развития правовой культуры в России, а также обуславливают риски проявления «сепаратистских настроений» среди субъектов РФ в возможные периоды политической нестабильности или проявления массовых общественных протестов на отдельных территориях. Публично-правовое реформирование не оправдало позитивных ожиданий научного сообщества в разрешении Федерацией многих вопросов законодательного обеспечения де-

²⁵¹ Сенякин И.Н. «О роли унификации в системе российского законодательства» // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2019. № 2 (127). С. 19.

²⁵² Ионова Е.В. Конституционно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. Новосибирск, 2007. С. 66.

тельности органов исполнительной власти, но отдельные субъекты РФ уже начали активную работу по пересмотру нормативных правовых актов, касающихся организации исполнительной власти. Так, 2022 год ознаменовался принятием новых основных законов в Ставропольском крае, Белгородской, Курской и Пензенской областях, но в только двух последних субъектах РФ утверждена «система исполнительных органов». К сожалению, это наглядно показывает, что региональные единицы не стремятся точно следовать утвержденной Федерацией нормативной терминологии даже в случае обновления массива собственного законодательства.

Конституцией РФ осуществляется особая охрана норм, учреждающих федеративное устройство, создавая тем самым дополнительные политико-правовые гарантии от одностороннего и произвольного (например, принятия федеральных законов) пересмотра установленного состава полномочий²⁵³. В частности, согласно ч. 3 ст. 11 Основного закона список правовых актов, посредством которых возможно разграничить предметы ведения и полномочий, ограничен Конституцией РФ, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Из этого следует, что перечень полномочий Российской Федерации и ее субъектов, содержащийся в ст. 71 и 72 Конституции РФ, носит исключительный характер и не может корректироваться в обход изменения конституционных положений. Несмотря на это, в соответствии с ч. 2 ст. 41 Закона об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ полномочия по предметам совместного ведения могут определяться и федеральными законами, и соглашениями, и даже законами субъекта РФ. Конституционный Суд РФ косвенно подтвердил легальность данной нормы, указав, что «федеральный закон как нормативный правовой акт общего действия ... определяет полномочия органов государственной власти, и тем самым осуществляет разграничение этих полномо-

²⁵³ Ким Ю.В. О целеполагающих началах, паллиативах и фикциях в конституционном регулировании // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 6. С. 8.

чий»²⁵⁴. Количество названных полномочий постоянно увеличивалось и в настоящее время они занимают 170 позиций в ч. 1 ст. 44 Закона об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ. Безусловно, подавляющее их большинство конкретизируют соответствующие конституционные полномочия, но есть такие, которые имеют весьма условное отношение к ним. Например, это касается областей технического состояния и эксплуатации аттракционов, их государственной регистрации, лицензирования розничной продажи алкогольной продукции. Как справедливо отмечает Ю.В. Ким практика разграничения полномочий между федеральными органами и органами субъектов РФ посредством федеральных законов получила такой размах, последствия которой воплотились в неявной, но практически завершившейся деинституционализации основ федеративного устройства²⁵⁵. Кроме этого, на основании ч. 2 ст. 76 Конституции РФ Федерация наделена практически неограниченными возможностями по законодательному регулированию отношений, относящихся к предметам совместного ведения, что в очередной раз подчеркивает зависимое положение региональных систем органов исполнительной власти. Косвенное ограничительное влияние на самостоятельность исполнительной власти в субъектах РФ территориальные органы ФОВ, осуществляющие исключительные полномочия Федерации. Бесспорность приоритетного характера их реализации сказывается на неравном положении федеральных и региональных органов исполнительной власти в отношениях взаимодействия. Юридическая природа этих органов также различна, что позволило отдельным авторам получить вывод о наличии на региональном уровне «дуальной» системы органов исполнительной власти²⁵⁶. Название этой системы указывает на существование в субъектах РФ субсистем, деятельность одной из которых можно интерпретировать как федеральная власть в субъектах РФ.

²⁵⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 09.01.1998 № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 429.

²⁵⁵ Ким Ю.В. Указ. раб. С. 9.

²⁵⁶ Акчурина А.В. Указ. соч. С. 103.

Проанализированный опыт регионального законотворчества показал, что в определенных сферах деятельности распределение полномочий между исполнительными структурами различных уровней власти (включая исполнительно-распорядительные ОМС) нуждается в гармонизации, когда достигается баланс между отношениями подчиненности и сотрудничества²⁵⁷. Использование в Основном законе остаточного принципа при определении предметов ведения субъектов РФ приводит к тому, что на практике исключительных полномочий, относящихся к компетенции субъектов РФ, практически не остается. В этой связи позволим не согласиться с выводом Е.В. Ионовой, что российская модель вертикального разделения властей является «существенно децентрализованной» ввиду признания Основным законом «полноты власти субъектов РФ вне пределов ведения Федерации и федеральных полномочий по предметам совместного ведения»²⁵⁸. Получившая конституционное воплощение идейная установка о единой системе публичной власти девальвировала политико-правовую значимость положений ст. 12 Основного закона государства, что узаконивает право вести дальнейший диалог об интеграции исполнительно-распорядительных ОМС в централизованную систему органов государственной власти, реализующих исполнительные полномочия. Более того, следует признать, что целостная единая система органов исполнительной власти до сих пор окончательно не сформирована по причинам незавершенности процессов законодательного разграничения предметов ведения и полномочий между ФОИВ и региональными органами исполнительной власти. В развитие тенденции централизации системы государственного управления оптимальным решением могла бы стать модель с более строгим нормативным правовым разграничением полномочий Федерации и ее субъектов, когда четко определены пределы федерального регулирования по предметам совместного ведения.

²⁵⁷ 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. 6–7.

²⁵⁸ Ионова Е.В. Указ. соч. С. 50.

Конституционно-правовое регулирование исполнительной власти не может быть воспринято адекватно букве и духу Основного закона без учета и вне рамок решений высших органов судебной власти, а именно Конституционного и Верховного Судов Российской Федерации. Определяющую роль в содержания этих решений составляют правовые позиции судей Конституционного Суда РФ, призванные быть свободными от политических пристрастий (ст. 29 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2021) «О Конституционном Суде Российской Федерации»²⁵⁹).

Как известно, Основной закон (ст. 125) прямо закрепляет полномочие Конституционного Суда РФ в заявительном порядке разрешать дела о соответствии нормативных правовых актов Правительства РФ и региональных органов исполнительной власти Конституции РФ. Если какой-либо акт или его отдельное положение судом будет признано неконституционным, то утрачивает силу. Но эта норма – исключение из общего правила конституционного судебного контроля о законе как о предмете нормоконтроля. В постановлении от 27.01.2004 № 1-П Конституционный Суд РФ определил, что проверка конституционности постановлений Правительства РФ осуществляется в случае делегированного регулирования общественных отношений, когда нормативный акт Правительства РФ принят во исполнение полномочий, непосредственно возложенных на него федеральным законодателем. В 2008 году суд уточнил, что принцип неопределенности и непротиворечивости распространяется и на делегированное законотворчество, а его предметом не могут быть вопросы исключительной прерогативы законодателя²⁶⁰. По итогам конституционной реформы 2020 года расширилась допустимость объектов оспарива-

²⁵⁹ СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

²⁶⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31.01.2008 2-П «По делу о соответствии Конституции Российской Федерации положения пункта 2 статьи 14 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 6. Ст. 540.

ния по индивидуальным или коллективным жалобам граждан нормативными актами федерального и региональных правительств (ст. 97 Закона о Конституционном Суде РФ). Правовые позиции Конституционного Суда РФ диктуют еще ряд дополнительных условий проверки конституционности актов Правительства РФ, среди которых, помимо прямого делегирования законодательства, существование содержательного пробела в законах и непосредственная связь между законом и административным актом²⁶¹. До настоящего времени возможность тщательной проверки в порядке конституционного судопроизводства актов как Правительства РФ, так и других органов исполнительной власти, используется с минимальной интенсивностью. По этой причине возможно привести только одну, значимую для организации исполнительной власти, правовую позицию суда, выработанную по итогам рассмотрения данной категории дел. В 2020 году в связи с началом пандемии новой коронавирусной инфекции и отсутствием эффективных механизмов правового регулирования преодоления подобных ситуаций возникла острая дискуссия государства и общества о правомерности действий тех или иных органов исполнительной власти в отношении граждан и организаций, некоторые правовые конфликты в рамках которой разрешились только судом. В одном из решений Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что в сложившейся экстраординарной ситуации ВДЛ, по сути, было осуществлено опережающее правовое регулирование по ее предотвращению, впоследствии легитимированное правовыми актами федерального уровня, что не может расцениваться как противоречие положениям Основному закону²⁶². В таких случаях осуществление правового регулирования даже в короткий период до принятия федеральных актов, придавших

²⁶¹ Конституционный Суд России: осмысление опыта: монография / А.Н. Медушевский, Е.В. Гриценко, И.П. Кененова и др.; под общ. ред. А.Н. Медушевского. М., 2022. С. 167.

²⁶² Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 25.12.2020 № 49-П «По делу о проверке конституционности подпункта 3 пункта 5 постановления Губернатора Московской области «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области» в связи с запросом Протвинского городского суда Московской области». URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision507676.pdf>.

акту ВДЛ формально-юридическую легитимацию, не служит основанием для признания его противоречащим Конституции РФ. Такая правовая позиция суда, как уже отмечалось в данной работе, подтвердила наличие «неотъемлемых чрезвычайных полномочий» у ВДЛ, одно из которых – установление правил обязательного поведения граждан и организаций в случае введения режима повышенной готовности на территории субъекта РФ. Данная конкретная позиция суда не претендует на ее «трансплантацию» в законодательство, но легитимизирует широкую компетенцию ВДЛ в отношении реализации исполнительных полномочий.

В целях устранения неопределенностей конституционно-правовых положений об исполнительной власти фундаментальное значение приобрели правовые позиции Конституционного Суда РФ по вопросам федеративного устройства и организации государственной власти. Отметим, что многие отечественные исследователи относят правовые позиции главного органа конституционного правосудия к источникам российского права и, более того, настаивают на официальном признании их таковыми соответствующими нормативными правовыми актами²⁶³. Правовые позиции Конституционного Суда РФ, хотя и лишены прямой нормативности, но нередко учитываются законодателем в правотворческом процессе²⁶⁴.

Несмотря на то, что решение обозначенной проблемы находится в плоскости юридической науки, неверно ограничиваться исключительно правовой аргументацией решений главного органа конституционного правосудия Рос-

²⁶³ См., напр.: Александрова М.А. Решения Конституционного суда Российской Федерации как источник российского права. Дис. ... канд. юрид. наук. Т. 1. М., 2018. С. 11–13; Полухина Е.Е. «Правовые позиции» Конституционного суда РФ как источник российского трудового права // Право и государство: теория и практика. 2011. № 12 (84). С. 26–29; Гук П.А. Правовые позиции Конституционного суда РФ как дополнительный источник права // Современное право. 2008. № 11. С. 68–72 и др.

²⁶⁴ Дзидзоев Р.М. Решения Конституционного суда Российской Федерации как доктринальный источник конституционного права // Пути повышения уровня правосознания и правовой грамотности в современном гражданском обществе. Материалы II Международной научно-практической конференции / Отв. редактор Л.А. Тхабисимова. Грозный, 2021. С. 95–96.

сии. Конституционный Суд РФ – гибридный, политико-правовой орган²⁶⁵, поэтому многие его решения, касающиеся организации исполнительной власти, необходимо рассматривать с точки зрения политического развития государства. Формально разрешая только вопросы права, суд зачастую реформирует организационные основы политических институтов, что впоследствии приводит к необходимости принятия или изменения правовых норм, соответствующих реальным общественным отношениям. Данная тема приобрела особую актуальность в обсуждении решений суда по проблемам федерализма, когда по аналогичным формулировкам рассматриваемых судом вопросов принимались противоположные решения. Ярким примером может послужить изменение позиции Конституционного Суда РФ по вопросу наделения полномочиями ВДЛ, которая рассмотрена в третьей главе работы.

Подавляющее большинство ключевых правовых позиций по поводу исполнительной власти изложено в судебных решениях Конституционного Суда РФ на начальном этапе становления конституционного строя современной России, что было обусловлено необходимостью скорейшего укрепления вертикальных и горизонтальных связей в единой системе органов исполнительной власти в целях сохранения государственного суверенитета. Так, в 1996 году Конституционный Суд РФ постановил, что принцип разделения властей обусловил установление системы правовых гарантий, сдержек и противовесов, исключающих концентрацию власти у одной из ветвей с учетом обеспечения их самостоятельного функционирования и взаимодействия²⁶⁶. Компетенция органов государственной власти субъектов РФ устанавливается на основе правила, согласно которому полномочия органов государственной власти субъектов РФ, не затрагивающие конституционные основы и прерогативы федерального законодателя, определяются ими самостоятельно. Данные правовые позиции в исторической перспективе дальнейшего расширения самим судом их

²⁶⁵ Конституционный Суд России: осмысление опыта: монография / А.Н. Медушевский, Е.В. Гриценко, И.П. Кененова и др.; под общ. ред. А.Н. Медушевского. М., 2022. С. 543–555.

²⁶⁶ Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 18.01.1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края». СПС «Гарант». URL: <https://constitution.garant.ru/act/federative/10104678/>.

интерпретационных границ послужили основой для аргументирования многих решений по спорам о компетенции, по делам о проверке конституционности нормативных правовых актов и иным делам, затрагивающим вопросы организации исполнительной власти. В частности, в 2000 году Конституционный Суд РФ определил²⁶⁷, что организация власти на уровне субъекта РФ в принципе должна соответствовать организации власти на уровне Российской Федерации, поэтому установление полномочий исполнительных органов государственной власти не может являться исключительной прерогативой субъектов РФ. Действовавшие нормы закона об общих принципах организации государственной власти в субъектах РФ не содержали исчерпывающего перечня полномочий региональных органов исполнительной власти, закон специально предусматривал возможность осуществления иных полномочий ВИО, установленных нормативными правовыми актами²⁶⁸. Конституционный Суд РФ заключил, что принцип единства государственной власти требует, чтобы субъекты РФ в основном исходили из федеральной схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной властей. В названном выше Постановлении от 18.01.1996 № 2-П суд определил, что запрещено закреплять в основных законах субъектов РФ нормы, ставящие исполнительный орган в подчиненное положение по отношению к законодательному органу. Но из данного «правила» суд сделал исключение, подтвердив конституционность полномочия представительного органа власти утверждать структуру и схему управления органов исполнительной власти²⁶⁹. Аргументируя свою позицию, суд ссылаясь на положение ст. 10 Конституции РФ, действующее в равной степени на организацию федеральных органов власти. Исходя из такой логики, структура ФОИВ

²⁶⁷ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 08.06.2000 № 91-О «По запросу Правительства Республики Ингушетия о проверке конституционности части первой статьи 2, статей 5, 6, 7, 8, пункта 2 статьи 9, статьи 21 и пункта 4 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 28. Ст. 3000.

²⁶⁸ Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного суда России. 2-е изд., доп. М., 2008. С. 528.

²⁶⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.02.1996 № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области» // СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 700.

должна утверждаться Федеральным Собранием, что не соответствовало действительности. Налицо коллизия правовых позиций Конституционного Суда РФ, причины которой вполне могли иметь политический подтекст. В настоящее время Федерация не уполномочивает законодательный орган субъекта РФ утверждать структуру ВИО. Постановлением от 01.02.1996 № 3-П признана неконституционной норма устава субъекта РФ, ограничивающая право ВДЛ освобождать от должности соответствующих назначаемых им руководителей органов исполнительной власти. Однако участие законодательного органа в формировании органа исполнительной власти на региональном уровне само по себе не противоречит основам конституционного строя и укладывается в систему сдержек и противовесов, присущую разделению властей. Субъект РФ вправе ввести институт отрешения от должности ВДЛ, которое может быть связано с различными основаниями. Федеральный законодатель, устанавливая общие принципы организации системы органов государственной власти субъектов РФ, вправе учредить в отношении избранного народом ВДЛ институт отзыва в качестве формы непосредственной демократии и не вправе передать в совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов вопрос о назначении на должности руководителей территориальных органов ФОИВ. Только в случае возложения на соответствующие территориальные органы ФОИВ полномочий Российской Федерации по вопросам совместного ведения может быть предусмотрена возможность согласования с законодательным органом субъекта РФ руководителей этих органов, поскольку они призваны обеспечить разграничение полномочий органов исполнительной власти по предметам совместного ведения²⁷⁰. Конституция РФ допускает возможность применения различных вариантов наделения полномочиями органов и должностных лиц публичной власти, непосредственно не поименованных в акте высшей юридической силы в качестве избираемых, в том числе изменение ранее установленного порядка наделения их полномочиями²⁷¹. Федеральный законодатель вправе избирать наиболее эффективные и соразмерные механизмы

²⁷⁰ Лазарев Л.В. Указ. соч. С. 524.

²⁷¹ Там же. С. 525.

организации государственной власти, в том числе при наделении полномочиями органы и должностных лиц, в отношении которых соответствующий порядок прямо не предусмотрен в Конституции РФ. Более того, с 1998 года суд неоднократно подчеркивал, что Федерация вправе устанавливать конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти субъектов РФ в соответствующей сфере²⁷². В 2014 году суд, определив целью обеспечение наиболее эффективного механизма реализации конституционных функций государства, обосновал свободу усмотрения федерального законодателя при распределении и перераспределении государственно-властных полномочий между органами различных территориальных уровней единой государственной власти²⁷³. Приведенные правовые позиции Конституционного Суда РФ в целом поддерживают расширение компетенции Федерации в отношении организации исполнительной власти в субъектах РФ. Неудивительно, что некоторые из них сужают рамки нормотворческой и правоприменительной самостоятельности в деятельности региональных органов власти. Это негативно отражается и на самостоятельности органов исполнительной власти субъекта РФ, загораживая пространство для принятия ими собственных управленческих решений в интересах народа территориального образования.

Споры о компетенции между федеральными органами власти также послужили к выражению Конституционным Судом РФ правовых позиций, опирающихся на принцип разделения властей. Так, в 2004 году суд пришел к выводу о том, что федеральный законодатель обязан четко определить круг вопросов, по которым Правительство РФ вправе принимать нормативно-обязывающие решения, но не вторгаясь в исключительную компетенцию парламента²⁷⁴. Обязанность исполнительной власти отчитываться по отдель-

²⁷² Там же. С. 520–521.

²⁷³ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 06.11.2014 № 2427-О «По запросу Администрации Краснодарского края о проверке конституционности подпункта 12 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 81 Федерального закона «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 5. Ст. 878.

²⁷⁴ Лазарев Л.В. Указ. соч. С. 560.

ным вопросам перед представительной властью вытекает из природы исполнения закона, но при этом недопустимо безграничное расширение контрольных полномочий органа законодательной власти, приводящее к нарушению принципа разделения властей²⁷⁵.

Безусловно, выше приведена лишь малая часть из всего списка правовых позиций Конституционного Суда РФ об исполнительной власти. Практически все правовые позиции Конституционного Суда РФ об исполнительной власти были выражены в мотивировочных частях решений дел различной категории. В последнее десятилетие количество таких позиций значительно сократилось, что, вероятнее всего, связано с общей тенденцией усиления централизации государственной власти и построением жестких субординационных связей между органами власти на различных уровнях. В таких условиях конституционные споры между органами власти чаще всего разрешаются неформально, путем нахождения компромиссов по итогам переговоров представителей различных ветвей власти при участии высших должностных лиц. Повесткой актуализации правовых позиций Конституционного Суда РФ стали процессы публично-правового реформирования государственного устройства. Ряд из них выработано по итогам проведения предварительного конституционного контроля положений Закона Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»²⁷⁶. Под единством системы публичной власти понимается, прежде всего, функциональное единство, что не исключает организационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении задач на соответствующей территории²⁷⁷. Полномочие главы государства по определению в структуре ФОИВ органов, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, согласуется со сложившейся практикой и придает ей легитимность. Изменения элементов конституционно-правового ста-

²⁷⁵ Там же. С. 527.

²⁷⁶ СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

²⁷⁷ Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.03.2020 № 1-3.

туса Правительства РФ, закрепленных в ст. 110–117 Основного закона, позволяют обеспечить своевременное формирование органа и действуют в рамках системы сдержек и противовесов.

Из всего перечня правовых позиций Конституционного Суда РФ лишь некоторые из них претендуют на изменение или дополнение конституционных норм, но долгие годы остаются результатами конституционного контроля. В частности, представляется целесообразным зафиксировать в Конституции РФ норму, касающуюся права Президента РФ предлагать любую кандидатуру на должность Председателя Правительства РФ в случае ее отклонения Государственной Думой. Видится необходимость закрепить в конституционных актах легальные понятия и порядок построения системы и структуры ФОИВ согласно правовым позициям, изложенным в соответствующем постановлении по делу о толковании Конституции РФ²⁷⁸. Руководствуясь решением Конституционного Суда РФ²⁷⁹, целесообразно дополнить ч. 2 ст. 4 Закона об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ положением о том, что система органов исполнительной власти субъекта РФ может включать территориальные органы региональных органов власти этой ветви власти. Аргументация данных предложений представлена в соответствующих разделах диссертационного исследования.

Верховный Суд РФ на начальном этапе развития отечественного конституционно-правового института исполнительной власти сыграл немаловажную роль в его нормативном правовом оформлении, а именно при определении соответствия правовых норм регионального законодательства положениям нормативно-правовых актов федерального уровня. В принципе и сейчас Верховному Суду РФ при разрешении споров зачастую приходится обращаться к «юридической фактуре», а не к правовым позициям Конститу-

²⁷⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27.01.1999 № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 6. Ст. 866.

²⁷⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.01.1997 № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

ционного Суда РФ²⁸⁰. К примеру, Верховный Суд РФ, ссылаясь на принцип единства системы исполнительной власти и необходимость следования общим принципам организации исполнительных органов государственной власти, заключил, что слияние органов исполнительной власти в субъекте РФ с различной компетенцией недопустимо в случае несоответствия организации отраслевого управления на федеральном уровне²⁸¹. Согласно другому решению Верховного Суда РФ норма регионального законодательства, предусматривающая исполнение обязанностей ВДЛ в случае временного его отсутствия другими лицами, без ограничения осуществления полномочий, отнесенных к его компетенции, признана недействующей и несоответствующей федеральному закону²⁸². В России, без сомнения, роль главного арбитра по разрешению конституционно-правовых споров принадлежит специализированному органу конституционного контроля. Компетенция Верховного Суда РФ, включающая в их системной взаимосвязи полномочия по оспариванию нормативных правовых актов Правительства РФ, по рассмотрению споров между органами власти согласительными процедурами под эгидой Президента РФ (ст. 85 Конституции РФ), по обращению в Конституционный Суд РФ с запросами о проверке конституционности законов²⁸³, позволяет обеспечить всестороннее изучение обстоятельств конкретного дела и выявить правовые неопределенности, разрешаемые уже в рамках конституционного судопроизводства. Активизация деятельности Верховного Суда РФ по реализации данных полномочий, несомненно, способствовала бы укреп-

²⁸⁰ Романовский Г.Б. Исполнительная власть в субъектах Российской Федерации. Комментарии законодательства и судебной практики: монография / Г.Б. Романовский, О.В. Романовская. Пенза, 2007. С. 204.

²⁸¹ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 28.02.2003 № 56-Г03-3. URL: http://sudbiblioteka.ru/vs/text_big2/verhsud_big_25817.htm.

²⁸² Определение Верховного Суда Российской Федерации от 30.08.2002 № 58-Г02-25 «Об оставлении без изменения решения Хабаровского краевого суда от 24.06.2002, которым статья 9 Закона Хабаровского края «О Правительстве Хабаровского края» от 27.11.2001 № 349 была признана противоречащей федеральному законодательству». URL: https://sudbiblioteka.ru/vs/text_big1/verhsud_big_20674.htm.

²⁸³ Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 № 3-ФКЗ (ред. от 16.04.2022) «О Верховном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 550.

лению законности судебных решений и совершенствованию деятельности системы органов исполнительной власти.

Таким образом, в широком смысле базисом конституционно-правового института исполнительной власти выступают система конституционных норм федеральных и региональных правовых актов, доктринальные установки и правовые позиции Конституционного Суда РФ, обеспечивающие организацию и развитие исполнительной ветви власти. Такое расширенное толкование этого понятия связано не только с всеобъемлющим воздействием исполнения на общественные процессы в государстве посредством системы конституционно-правовых норм, но и иных «квазиисточников права» (доктринальных установок, судебных решений) – на построение, функционирование и развитие самой системы исполнительной власти. Развитие конституционно-правового института исполнительной власти обеспечивается не только трансформацией существующих конституционных норм, но и «юридизацией» политической основы государственной власти. В России последний процесс нередко играет ведущую роль в реформировании исполнительной власти, о чем, как представляется, свидетельствует содержание поправок 2020 года к Основному закону.

В основу конституирования исполнительной власти актом высшей юридической силы положено ее организационно-структурное оформление, а именно закрепление конституционных норм о построении и функционировании Правительства РФ и ФОИВ. Однако основными недостатками реализации такого подхода явились фрагментарная фиксация в Конституции РФ основ их правового статуса, отсутствие четкой демаркации компетенции данных конституционных образований, неясность или отсутствие основополагающих понятий об исполнительной власти и названных органе и системе органов. Отдельные аспекты этих проблем носят «переходящий» характер и не решаются в нормативных правовых актах, принятых в развитие положений Основного закона. В целом система ФОИВ (по крайней мере, перечень организационно-правовых форм) заслуживает формализации на иерархиче-

ски более высоком уровне, а именно, закрепления в Конституции РФ или в подконституционном, но законодательном акте.

Особенности федеративного устройства российского государства в значительной степени определили распределение конституционно-правовых норм об исполнительной власти между источниками права. Продолжающееся усиление централизации государственной власти неуклонно сужает самостоятельную компетенцию исполнительной власти в субъектах РФ. Установление федеральным законодателем общих принципов ее организации «замечено» детальной регламентацией процессов построения и функционирования нормами Закона об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ. Более того, правовыми позициями Конституционного Суда РФ крайне редко защищаются интересы субъектов РФ в рамках споров о компетенции с федеральным центром²⁸⁴.

²⁸⁴ Суд использовал различные аргументы для обоснования таких позиций: защита государственного суверенитета, избрание эффективных механизмов построения региональной власти, необходимость тождественности ее организации с федеральным уровнем и т.д.

ГЛАВА 3. СОВРЕМЕННОЕ СОДЕРЖАНИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1. Организация системы органов исполнительной власти в Российской Федерации

В общепринятом значении «система» представляет собой целостное образование или соединение, состоящее из элементов и связей между ними²⁸⁵. При этом элементами могут выступать их множества – подсистемы. Связи между элементами и их множествами осуществляются как процесс взаимодействий для достижения цели всей системы.

Условно все системы подразделяются на простые и сложные. Сложность системы определяется рядом параметров: большим количеством элементов, их динамическим нелинейным взаимодействием и влиянием друг на друга, повторяемостью и цикличностью взаимодействий, необходимостью поддержания состояния равновесия из внешней среды, эволюционностью²⁸⁶. По-видимому, именно сложность системы органов исполнительной власти, с присущими ей вышеназванными параметрами, побудила некоторых ученых даже к применению различных положений теории систем для анализа социальных, экономических и юридических процессов, касающихся функционирования ее элементов. В частности, систему органов исполнительной власти или ее части описывают наборами общих свойств или признаков, определяемых логико-методологической концепцией исследований объектов, представляющих собой системы. Так, Н.В. Новичков выделяет в качестве основных системных признаков ФОИВ синергию, целостность, целесообразность

²⁸⁵ См.: Толковый словарь Ожегова. URL: <https://gufo.me/dict/ozhegov/система>; Новая философская энциклопедия. URL: https://gufo.me/dict/philosophy_encyclopedia/СИСТЕМА.

²⁸⁶ Cilliers P. Complexity and postmodernism. New York, 2002. Pp. 3–5.

существования, открытость, эквивиальность, историчность и сложность²⁸⁷. Кроме того, автор определил основные свойства системы ФОИВ как социальной системы и системы управления. В коллективной монографии под общей редакцией С.В. Запольского²⁸⁸ упоминается целостность, сложная иерархическая организация, обязательное наличие прямых и обратных связей, динамичность и стабильность системы исполнительной власти. Б.В. Россинский, исследуя проблемы государственного управления, опирается на такие свойства системы исполнительной власти как моноцентризм, ингрессия, обратная связь и др.²⁸⁹ Не случайно Б.В. Россинский, обосновывая наличие принципа конъюгации системы органов исполнительной власти, указывает на первостепенное значение законодательной регламентации в решении вопросов ее построения и функционирования²⁹⁰. Правовую основу регулирования данных вопросов составляет конституционное право.

Представляется, что применение общетеоретических системных подходов в наибольшей степени приемлемо для юридического анализа исполнительной власти в отношении ее организации, и, значительно в меньшей, – в отношении правового регулирования. Связано это с тем, что правовое регулирование процессов организации системы органов исполнительной власти не всегда осуществляется рационально, т.е. в целях качественного улучшения ее свойств. Попытки повышения эффективности функционирования органов общесистемным законодательным воздействием (утверждение новой структуры или состава правительства, перераспределение полномочий между органами, расширение компетенции и т.д.) не всегда приводят к положительным результатам, а иногда и вовсе носят «искусственный» характер. Причи-

²⁸⁷ Новичков Н.В. Теоретико-методологические аспекты организации управления системой федеральных органов исполнительной власти. Дис. ... докт. эконом. наук. М., 2004. С. 48–50.

²⁸⁸ Формы и методы государственного управления в современных условиях развития: монография / Под общ. ред. проф., заслуженного юриста Российской Федерации Запольского С.В. М., 2017. С. 13.

²⁸⁹ Россинский Б.В. Проблемы государственного управления с позиций теории систем: монография / Б.В. Россинский. М., 2021. С. 199–247.

²⁹⁰ Россинский Б.В. Законодательное обеспечение единства исполнительных органов с позиций теории систем // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 9. С. 13.

нами этого могут быть выражение воли должностного лица, необходимость достижения компромисса политических элит, чрезвычайные или иные обстоятельства. С.Ю. Попков, А.Л. Сафонов и В.М. Смирнов, проведя анализ структурных преобразований ФОИВ, выявили, что не все из них рационально обоснованы²⁹¹. Среди прочих названы неоднократные смены подведомственности федерального органа исполнительной власти, осуществляющего полномочия в сфере государственной статистики; создание и упразднение территориальных министерств; неоднократная передача функций по выработке и реализации государственной национальной политики в различные органы. Важное значение играет и «персонифицированный» характер органа исполнительной власти, являющийся обобщенным адресатом соответствующей совокупности норм²⁹². Уникальность отдельных полномочий или функций исполнительной власти, особенности их реализации нередко вступают в противоречие со стремлением ученого сообщества и законодателей упорядочить правовое регулирование организации системы исполнительной власти. В частности, это касается концептуальных положений административной реформы начала 2000-х годов, воплощенных в действующих нормативных правовых актах. К примеру, Росгвардия наделена функцией по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии²⁹³, которая должна быть присуща федеральным министерствам, но не службам²⁹⁴. Названная федеральная служба реализует немалое количество правоприменительных полномочий, что диктует необходимость дополнительного правового регулирова-

²⁹¹ Попков С.Ю., Сафонов А.Л., Смирнов В.М. Стратегическое планирование в системе федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации: монография / С.Ю. Попков, А.Л. Сафонов, В.М. Смирнов. М., 2018. С. 16–20.

²⁹² Старовойтов А.А. Административно-правовое регулирование организации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (вопросы теории и практики). СПб., 2005. С. 90.

²⁹³ Указ Президента Российской Федерации от 30.09.2016 № 510 (ред. от 04.11.2022) «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 41. Ст. 5802.

²⁹⁴ Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 (ред. от 20.11.2020) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

ния и разработки предложений по совершенствованию существующей нормативной базы. «Скрытый» политико-правовой статус некоторых ФОИВ настолько существен (ФСБ России, Управление делами Президента РФ), что их руководители, по сути, обладают министерскими полномочиями, а орган фактически имеет правовой статус федерального министерства. В целом компетенционные границы между министерством и другими видами ФОИВ остаются довольно размытыми вследствие, в том числе, нечеткого определения конституционного состава Правительства РФ. Кроме того, необходимо учитывать, что объективно невозможно привести действующие правовые регуляторы исполнительной власти в точное соответствие реалиям общественных отношений ввиду высокой инертности системы ее органов. Так, в 2017 году учреждена Единая биометрическая система²⁹⁵, а Минцифры России наделено полномочиями в сфере обработки биометрических персональных данных только в 2023 году²⁹⁶.

Любую систему возможно описать набором параметров, определяющих ее свойства. К их числу относятся:

- 1) цель и задачи;
- 2) понятие органа исполнительной власти и определение его положения в системе;
- 3) принципы;
- 4) конституционно-правовые процедуры создания, построения, функционирования, преобразования и прекращения деятельности органа исполнительной власти;
- 5) структура;
- 6) порядок осуществления руководства органами исполнительной власти;

²⁹⁵ Федеральный закон от 31.12.2017 № 482-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 1. Ст. 66.

²⁹⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 09.03.2023 № 367 «О внесении изменений в Положение о Министерстве цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202303090017>.

- 7) компетенция;
- 8) организация внутрисистемного взаимодействия органов исполнительной власти;
- 9) организация взаимодействия с другими органами.

Каждый из названных параметров характеризует свою сторону в организации системы и занимает в ней неравнозначную позицию. Одни из них, безусловно, имеют фундаментальное, системообразующее значение (цель, задачи, принципы, структура), у других – вспомогательная роль, заключающаяся в определении специфики процессов построения и функционирования системы.

Исходными и основополагающими параметрами системы являются ее цель и задачи. Ввиду серьезных различий в научном понимании феномена «исполнительная власть» и отсутствия ее точного легального определения в отечественном законодательстве непросто сформулировать емкую безапелляционную цель системы органов этой ветви власти, которая вберет в себя все конечные результаты, отвечающие актуальным запросам общества и государства. С нашей точки зрения, квинтэссенция конституционно-правовой цели системы органов исполнительной власти заключается в организации управления общественно-политическими процессами посредством осуществления исполнительной деятельности. В целом такая деятельность включает реализацию исполнительных полномочий, закрепленных нормативными правовыми актами; решений, поручений и указаний органов государственной власти в пределах их компетенции; иных полномочий, когда необходимо действовать исходя из целесообразности, но в рамках действующего законодательства (к примеру, чрезвычайных и военных полномочий). Задачи системы органов исполнительной власти связаны с конкретными конституционными полномочиями каждого из них, поэтому в их перечислении необходимости не имеется.

Кратко орган государственной власти возможно охарактеризовать как самостоятельную структурную единицу системы, наделенную государственно-властными полномочиями, необходимыми для реализации функций опре-

деленной ветви власти²⁹⁷. Орган исполнительной власти является родовым понятием по отношению к органу государственной власти, поэтому обладает всеми признаками, присущими последнему. В научной литературе представляется возможным найти различные определения данного понятия. Так, А.Н. Черных органом исполнительной власти называет «постоянно действующий, оперативно самостоятельный, наделенный исполнительно-распорядительными полномочиями государственный орган, осуществляющий организацию ... сфер общественной жизни и являющийся частью иерархической системы исполнительной власти»²⁹⁸. Орган исполнительной власти – особый субъект права, сущность которого раскрывается в его признаках, наиболее значимыми из которых представляются легальность, наличие властных полномочий, компетенция, публичность, транспарентность и примат управленческой функции. Неудивительно, что многие из названных признаков присущи как системе, образуемой органами исполнительной власти, так в целом этой ветви власти. Детальному пояснению практически всех признаков внимание уделялось в первом параграфе исследования. Однако отметим, что признак наличия властных полномочий заключается в праве органов исполнительной власти навязывать свою волю другим субъектам общественных отношений исключительно в пределах закона. Практическая его реализация состоит в принятии решений, обязательных для исполнения всеми субъектами права и подкрепленных силой принудительного исполнения. Эти решения материализуют властную деятельность органов исполнительной власти и находятся в пределах предоставленных им законом компетенционных полномочий. Исключением являются полномочия чрезвычайного и военного характера, когда основными факторами, влияющими на исход преодоления кризисной ситуации, выступают ограниченное время принятия решений и наличие недвусмысленных правовых механизмов реализации поставленных целей и задач по разрешению такой ситуации во всех сферах об-

²⁹⁷ Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. ред. И.Л. Бачило. М., 1998. С. 29.

²⁹⁸ Черных А.Н. Организация исполнительной власти в субъектах Российской Федерации: вопросы теории и практики. Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006. С. 41.

щественных отношений. В таких случаях для обеспечения бесперебойного функционирования механизмов государственного управления возникает необходимость органам исполнительной власти действовать за пределами своей компетенции.

Организация и деятельность органов исполнительной власти подчиняется определенным конституционно-правовым принципам, которые соотносятся как с принципами федеральной и региональных подсистем органов исполнительной власти, так общегосударственной системой органов этой ветви власти. Перечень принципов организации системы органов исполнительной власти включает фундаментальные принципы конституционного строя государства и концептуальные идеи, следующие из содержания основополагающих признаков исполнительной власти. В первом случае применительно к нашему отечеству речь идет о принципах разделения властей, суверенитета, правового, демократического и социального государства, признания высшей ценностью прав и свобод человека и других. Вторая группа принципов включает публичность, примат управленческой функции, федерализм, легальность, единство, непрерывность, централизацию, ответственность и транспарентность.

В правовом аспекте систему органов исполнительной власти следует рассматривать как совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих ее построение и функционирование. В Основном законе применяются следующие системные подходы в отношении исполнительной власти:

- 1) единая система исполнительной власти (ч. 2 ст. 77);
- 2) система федеральных органов исполнительной власти (п. «г» ст. 71);
- 3) система органов государственной власти субъектов РФ (ч. 1 ст. 77).

Единство системы исполнительной власти обеспечивается наличием в ней общегосударственного управляющего центра – Правительства РФ, что подтверждается следующими конституционно-правовыми положениями:

- решения и действия Правительства РФ по вопросам, отнесенным Конституцией РФ (ст. 71 и 72 Конституции РФ) к ведению Российской Феде-

рации и совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, обязательны к исполнению органами исполнительной власти субъектов РФ;

- акты Правительства РФ обязательны для исполнения на всей территории России (ч. 6 ст. 5 Закона о Правительстве РФ);

- осуществление взаимодействия органов публичной власти и координация их деятельности (п. 2 ч. 1 ст. 13);

- контроль и координация деятельности органов исполнительной власти (п. 3 ч. 1 ст. 13).

В организационном аспекте базовым структурным элементом системы исполнительной власти является орган власти. В вертикальном разрезе эта система подразделяется на два уровня, охватывающих подсистему ФОИВ и подсистему органов исполнительной власти субъектов РФ.

Несмотря на то, что конституционным законодателем учреждена единая система исполнительной власти, система ФОИВ и система исполнительных органов субъекта РФ, конкретное определение этих конституционно-правовых конструкций найти в российском законодательстве не представляется возможным. Учеными-правоведами высказаны собственные точки зрения по поводу этой проблемы, каждая претендует на наличие объективной части истины. Например, И.Л. Бачило систему исполнительной власти определяет как «подсистему государственной власти, включающую уровни, звенья, виды и формы органов исполнительной власти»²⁹⁹. Г.М. Суходольский считает, что система органов исполнительной власти «состоит из подсистем федеральных органов исполнительной власти, независимых государственных органов, осуществляющих государственное управление в конкретных отраслях, а также государственных организаций и учреждений, выполняющих отдельные полномочия государственной власти»³⁰⁰. И многими другими учеными используется структурный подход, когда систему органов исполни-

²⁹⁹ Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. ред. И.Л. Бачило. М., 1998. С. 40.

³⁰⁰ Суходольский Г.М. Конституционно-правовые основы взаимодействия в системе государственной власти Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. С. 134.

тельной власти рассматривают как совокупность органов государственной власти, наделенных определенной компетенцией³⁰¹.

По запросу Государственной Думы в отношении толкования статей 71, 76 и 112 Конституции РФ Конституционный Суд РФ в постановлении от 27.01.1999 № 2-П сформулировал еще менее определенную правовую позицию по данной проблеме. Суд указал, что система ФОИВ определяется только в контексте единства взаимосвязанных федеральных органов различных ветвей государственной власти, из чего следует понимать, что исследуемая конструкция не существует обособленно. ФОИВ, в свою очередь, являются составным элементом единой системы федеральных органов государственной власти и образуют систему, имеющую собственную структуру. Положения ч. 1 ст. 76 Конституции РФ не отвергают полномочие Президента РФ по регулированию тех вопросов, которые не затронуты законами. Это также касается и определения структуры ФОИВ.

Система обладает определенной структурой, но структура не всегда обладает системностью. Структура понимается как строение, внутреннее устройство, взаимное расположение и связь составных элементов, совокупность устойчивых связей объекта, обеспечивающих его целостность и тождественность самому себе. Система носит более широкий характер, и без нее не может существовать структуры (поскольку она выступает лишь компонентом системы).

На федеральном уровне неупорядоченность в употреблении терминов «система» и «структура» применительно к феномену исполнительной власти до сих пор не разрешена. Структура ФОИВ утверждается указом Президента РФ. В научных кругах неоднократно обсуждался вопрос о необходимости принятия нормативного правового акта по поводу установления системы ФОИВ на основании п. «г» ст. 71 и ч. 1 ст. 76 Конституции РФ. Напомним, что принятие подобного законодательного акта регламентировалось положениями ст. 21 Закона Российской Федерации от 22.12.1992 № 4174-1 «О Сове-

³⁰¹ Бобылев А.И., Горшкова Н.Г., Ивакин В.И. Указ. соч. С. 31.

те Министров – Правительстве Российской Федерации»³⁰². Даже в ст. 5 первой редакции Закона о Правительстве РФ 1997 года присутствовала правовая норма, закрепляющая механизм, в соответствии с которым вся система органов исполнительной власти Российской Федерации устанавливалась федеральным законом. Это положение так и не получило своего законодательного развития, поскольку было отменено до момента вступления нормативного правового акта в силу³⁰³.

Приведем несколько позиций ученых в отношении вышеобозначенной проблемы. Л.А. Окуньков справедливо отмечает, что «норма о том, какой орган государственной власти принимает окончательное решение о системе исполнительной власти, отсутствует»³⁰⁴. Как отмечает Р.М. Дзидзоев, «структура федеральных органов исполнительной власти не может не включать их наименование, а значит и классификацию этих органов с указанием их функционального статуса и поэтому глава Правительства РФ представляет Президенту РФ предложения не только о структуре, но и о системе ФОИВ, хотя это не закреплено конституционно»³⁰⁵. Кратко подытожим, что вопросы как системы, так и структуры, касающиеся организации исполнительной власти на федеральном уровне, должны регулироваться федеральным законодательством, а не решаться единолично или ограниченным кругом должностных лиц. В целях упорядочения организации системы исполнительной власти и сегодня существует необходимость принятия федерального закона «О системе органов исполнительной власти».

Если подсистема ФОИВ в структурно-функциональном развитии сохраняет высокую устойчивость, то применять такой вывод к подсистеме региональных органов исполнительной власти преждевременно. Немало систем органов исполнительной власти в субъектах РФ, по нашему убеждению,

³⁰² ВСНД и ВС РФ. 1993. № 1. Ст. 14.

³⁰³ Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник для магистров / Под ред. С.А. Старостина. М., 2020. С. 272.

³⁰⁴ Окуньков Л.А. Отклонение федеральных законов главой государства // Право и экономика. 1998. № 10. С. 11.

³⁰⁵ Дзидзоев Р.М. Правительство России: некоторые вопросы формирования и состава // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 39–43.

имеют «диссипативные» структуры, различающиеся между собой, характеризующиеся неоднородностью и возникшие в результате непоследовательных процессов реформирования государственного управления на региональном уровне. Не случайно В.А. Лебедев выделил семь разновидностей региональных систем исполнительной власти³⁰⁶, основываясь на различиях в конституционно-правовых статусах ВДЛ и ВИО, порядке наделения полномочиями главы субъекта РФ, организации региональных правительств. Иной причиной этого казуса является рамочное федеральное регулирование принципов организации региональных органов исполнительной власти, что вполне логично при провозглашении относительной независимости субъектов РФ в их организации. Однако правовые пробелы позволяют весьма «своевольно» ВДЛ выстраивать системы и структуры этих органов.

Положениями ч. 1 ст. 77 Основного закона устанавливается принцип относительной независимости субъектов РФ в организации системы органов исполнительной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов. Системы органов исполнительной власти в субъектах РФ построены на конституционных принципах разделения властей, единства системы публичной и исполнительной властей, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти. Единство системы исполнительной власти призвано органически сочетаться с самостоятельным определением субъектами РФ собственной системы органов исполнительной власти. На конституционном уровне такая самостоятельность регулируется путем установления Федерацией нормативных основ организации региональных органов исполнительной власти.

Четвертая глава Закона об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ посвящена системе исполнительных органов субъекта РФ. Нормативное учреждение ВИО обуславливает соблюдение принципа разделения властей, тем самым разграничивая функциональную компетенцию ветвей власти субъекта РФ. Однако включение в эту систему ВДЛ и

³⁰⁶ Лебедев В.А. Указ. соч. С. 219–220.

иных исполнительных органов указывают на особый порядок реализации принципа разделения властей на региональном уровне.

Законодателем не определяется понятие системы органов исполнительной власти субъектов РФ, а ч. 2 ст. 31 нормативного правового акта полностью корреспондирует с ч. 2 ст. 77 Конституции РФ. Анализ законодательства субъектов РФ показал, что в нормативных актах так или иначе упоминается региональная система органов исполнительной власти. Нередко законодательными органами даже приняты консолидированные акты, посвященные этому вопросу, но понятие системы органов исполнительной власти в них раскрывается не всегда. Например, в законодательстве Воронежской, Ивановской и Иркутской областей, Забайкальского края и Республики Ингушетия конкретного определения системы исполнительной власти найти не представится возможным. В других субъектах РФ, в отсутствие легальной интерпретации этого понятия федеральным законодателем, получились его различные правовые вариации. Во Владимирской области под системой исполнительных органов понимается совокупность взаимодействующих между собой органов исполнительной власти области, исполняющих определенные функции³⁰⁷. В Калининградской области установлено, что системой исполнительных органов является перечень видов исполнительных органов области³⁰⁸. В Пермском крае система исполнительных органов представляет собой взаимосвязанную совокупность исполнительных органов государственной власти наделенных государственными полномочиями, действующую в целях реализации социально-экономического развития края³⁰⁹. В научной литературе авторами также неоднократно предпринимались попытки раскрыть понятие региональных систем органов испол-

³⁰⁷ Указ Губернатора Владимирской области от 17.10.2022 № 164 «О системе исполнительных органов Владимирской области» // Владимирские ведомости. 19.10.2022. № 162.

³⁰⁸ Указ Губернатора Калининградской области от 31.05.2022 № 40 «Об определении системы и структуры исполнительных органов Калининградской области». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/3900202206060001>.

³⁰⁹ Закон Пермского края от 07.09.2007 № 107-ПК (ред. от 06.07.2022) «О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края» // Собрание законодательства Пермского края. № 10. 31.10.2007.

нительной власти. Так, Д.В. Шахов в своей диссертации³¹⁰ приходит к выводу о том, что система органов исполнительной власти субъекта РФ представляет собой «единство взаимосвязанных органов государственной власти, осуществляющих исполнительную власть на территории субъекта РФ». В.И. Опрятов считает, что система органов исполнительной власти субъекта РФ – это «совокупность органов, наделенных компетенцией в области государственного управления, осуществляющих государственную исполнительную власть, их соподчиненность, средства взаимодействия с иными органами государственной власти и местного самоуправления»³¹¹. К.В. Агалов рассматривает подсистему органов исполнительной власти субъектов РФ «как много-сложный и в организационном, и в функциональном плане организм, насчитывающий региональные правительства»³¹².

Законодатели субъектов РФ и ученые-юристы, как правило, при определении системы органов исполнительной власти используют слова «совокупность», «перечень» и «строение», которые не отражают главных свойств этого явления: единства, целостности и упорядоченности. Система региональных, как и федеральных, органов исполнительной власти не может составлять простую сумму входящих в ее состав «взаимосвязанных» или «взаимодействующих» элементов, она является цельным образованием, характеризующимся наличием закономерностей построения, функционирования и развития. Целостность каждой системы обеспечивается наличием норм-принципов, общих для всех ее элементов. К примеру, на федеральном уровне нормой-принципом регламентировано, что структура органов исполнительной власти субъекта РФ определяется ВДЛ. На региональном уровне норм-принципов значительно больше, но они могут в значительной степени разли-

³¹⁰ Шахов Д.В. Конституционно-правовое регулирование формирования системы органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. С. 21.

³¹¹ Опрятов В.И. Принципы построения системы органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации (на примере областей Центрального федерального округа). Дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2006. С. 23–25.

³¹² Агалов К.В. Система органов исполнительной власти в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 24.

чаться ввиду самостоятельности субъектов РФ в организации собственных систем исполнительной власти. Так, исполнительный орган Республики Крым – орган исполнительной власти, входящий в единую систему публичной власти и осуществляющий в пределах своей компетенции государственное управление по вопросам, отнесенным к предметам ведения и полномочиям республики, а также по предметам совместного ведения Российской Федерации и республики³¹³. В Тульской области орган исполнительной власти со статусом «министерство» в лице его руководителя вправе осуществлять координацию и контроль деятельности комитетов и инспекций в соответствии с распределением обязанностей³¹⁴. Исполнительные органы Псковской области, за исключением правительства и его аппарата, образуются по отраслевому, функциональному принципу в целях осуществления исполнительно-распорядительных и иных полномочий в определенной сфере деятельности³¹⁵. Федеральные нормы-принципы для региональных систем органов исполнительной власти обуславливают «внешнее» правовое регулирование процессов их построения и функционирования, тем самым ограничивая их в установлении собственных норм-принципов. Кроме того, федеральные нормы-принципы в первую очередь призваны обеспечить единство функционирования системы органов исполнительной власти, а региональные – способствовать решению задачи самостоятельной оптимальной организации исполнительной власти субъектом РФ с учетом его особенностей. Все нормы-принципы, обеспечивающие организацию исполнительной власти в Российской Федерации, складываются в единую систему, структурной особенностью которой является иерархичность. При этом некоторые федеральные нормы-принципы являются общими для всех подсистем органов исполнительной вла-

³¹³ Закон Республики Крым от 19.07.2022 № 307-ЗРК/2022 «Об исполнительных органах Республики Крым» // Ведомости Государственного Совета Республики Крым. 2022. № 7.

³¹⁴ Указ Губернатора Тульской области от 02.06.2022 № 50 (ред. от 31.10.2022) «О системе и структуре исполнительных органов власти Тульской области. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/7100202206030001>.

³¹⁵ Закон Псковской области от 19.02.2002 № 174-ОЗ (в действ. ред.) «Об исполнительных органах Псковской области» // Псковская правда. 22–23.02.2022. № 35–36.

сти, что служит подтверждением цельности всего конституционно-правового института исполнительной власти.

Во всех региональных единицах нашего государства существуют фактически возглавляемая ВДЛ система органов исполнительной власти, включающая ВИО и иные исполнительные органы. В 2021 году в связи с принятием Закона об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ претерпел изменения правовой статус ВДЛ. Заметим, что до публично-правового реформирования организации системы региональных органов государственной власти прямого указания на то, что это лицо является органом власти, в нормативных правовых актах не содержалось. Однако из положений статей 18 и 22 Закона об общих принципах организации органов государственной власти субъектов РФ следовало, что ВДЛ обладает собственной компетенцией, поэтому его возможно было признать органом власти. Нормативному правовому регулированию конституционно-правового статуса ВДЛ как органа публичной власти теперь посвящена отдельная глава в Законе об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ, что обособляет его положение от исполнительной власти. Вместе с тем, ВДЛ входит в состав региональной системы органов исполнительной власти и, следовательно, является органом исполнительной власти. Этой позиции придерживается и Конституционный Суд РФ³¹⁶. Подчеркнем, что теперь официально закреплено «дуалистическое» положение ВДЛ в системе органов государственной власти субъекта РФ, – своеобразное «раздвоение» института главы исполнительной власти субъекта РФ³¹⁷. Из этого следует, что ВДЛ обладает несколькими конституционно-правовыми статусами с различной компетенцией. Общая компетенция ВДЛ как органа публичной власти предпола-

³¹⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21.12.2005 № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

³¹⁷ Овсепян Ж.И. «О совершенствовании федерального законодательного регулирования общих принципов организации исполнительных органов государственной власти субъектов РФ (предложения о законопроектной деятельности)» // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 1. С. 17–18.

гает включение полномочий по выстраиванию имеющих общенациональное значение отношений субординации с Президентом РФ и Правительством РФ, организации взаимодействия с органами государственной власти на федеральном и региональном уровнях, координации деятельности региональных органов государственной власти и т.д. К специальной компетенции ВДЛ как органа исполнительной власти относится определение системы и структуры органов исполнительной власти, формирование и руководство деятельностью ВИО, участие в исполнительном нормотворчестве, непосредственное осуществление отдельных исполнительно-распорядительных полномочий и т.д. Однако, такая дифференциация компетенции весьма условна по причине отсутствия четкого законодательного разграничения полномочий, относящихся к каждому из конституционно-правовых статусов этого должностного лица. Состоявшееся в 2020–2022 годах «обновление» правового статуса высшего ВДЛ обострило некоторые из существовавших проблем организации региональных систем исполнительной власти и породило возникновение новых, касающихся построения их конструкций.

ВИО субъекта РФ является постоянно действующим органом исполнительной власти, но теперь на региональном уровне не возглавляет ее, как было ранее на основании ч. 1 ст. 17 Закона об общих принципах организации органов власти субъектов РФ в редакции от 11 июня 2021 года). Нововведение недвусмысленно указывает на законодательное оформление давно состоявшегося процесса «передачи» этой роли ВДЛ, стоящему во главе исполнительной власти и осуществляющему общее руководство ее органами. В ВИО по-прежнему сосредоточены главные механизмы исполнения на региональном уровне. ВИО, обладая общей компетенцией, является единственным системообразующим органом исполнительной власти, объединяющим в себе органы общей, отраслевой и межотраслевой компетенции. Структура ВИО, как правило, построена по аналогии с федеральным правительством. В состав его входят председатель, его заместители и руководители органов исполнительной власти. Во многих региональных единицах предусматривается наличие органов или структурных под-

разделений, обеспечивающих деятельность главы субъекта РФ и (или) ВИО³¹⁸. Иногда аппараты ВДЛ и ВИО являются единым органом (Удмуртская Республика, г. Москва, Оренбургская область). В структурах региональных правительств можно встретить совещательные или рабочие органы, принимающие решения по наиболее важным вопросам (президиумы правительств Республики Хакасия, Красноярского края, Тверской области).

Система органов исполнительной власти – сложная система, характеризующаяся огромным числом субординационных и координационных взаимосвязей между органами, которые претерпели изменения в связи с организацией единой системы публичной власти. Взаимодействие между органами исполнительной власти обуславливают целостность каждой из подсистем, а оптимальная настройка необходима для обеспечения единства и эффективного функционирования всей системы. Руководствуясь принципом федерализма, большинство ученых обращают пристальное внимание на состояние взаимодействия между органами власти на федеральном и региональном уровнях, зачастую игнорируя внутрисистемные взаимосвязи. Так, по мнению Ю.Н. Замолоцких в административном праве отсутствует «теория межведомственного взаимодействия» органов исполнительной власти³¹⁹. Данная проблема актуальна и для конституционного права. Межведомственное взаимодействие, находясь в сфере административно-правового регулирования, в ряде случаев оказывает воздействие на осуществление полномочий, предусмотренных нормами конституционного права. К примеру, нередко разработка и принятие важных комплексных управленческих решений Правительством РФ затягивается по причине несогласованного, медленного или формального взаимодействия между ФОИВ³²⁰.

В системе взаимосвязей между всеми органами исполнительной власти ФОИВ являются определяющим звеном ввиду их основополагающей роли в

³¹⁸ Лебедев В.А. Указ. соч. С. 268–269.

³¹⁹ Замолоцких Ю.Н. Межведомственное взаимодействие органов исполнительной власти Российской Федерации: теория, практика, перспективы развития. Дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2019. С. 17.

³²⁰ Заседание Совета по стратегическому развитию и национальным проектам. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/70086>.

реализации ключевых исполнительных полномочий. Правовую основу организации внутрисистемного, или межведомственного, взаимодействия между ФОИВ составляют акты конституционного значения. Помимо Конституции РФ, к ним относится Закон о Правительстве РФ и Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», которыми урегулированы только отдельные аспекты внутрисистемных взаимодействий. Законом о Правительстве РФ установлено, что положения о ФОИВ утверждаются Правительством РФ или главой государства согласно критерию их разграничения по объекту управления (ч. 3 и 7 ст. 12). В п. 6 названного указа Президента РФ закреплено, что порядок взаимоотношений министерств, а также находящихся в их ведении служб и агентств регламентируется положениями об указанных органах исполнительной власти. Исключение составляют органы, руководство которыми осуществляет глава государства, поэтому порядок взаимодействия между ними и их с другими ФОИВ определяется Президентом РФ (п. 7). Вышеприведенные нормы позволяют заключить, что учреждение системных связей между ФОИВ относится к компетенции Президента РФ и Правительства РФ. Это обуславливает дихотомическую природу организации межведомственного взаимодействия ФОИВ.

Согласно п. «г» ст. 71 Конституции РФ порядок организации и деятельности ФОИВ – сфера ведения Российской Федерации, по предметам регулирования которой принимаются федеральные законы. Взаимодействие между ФОИВ регламентируется подзаконными актами, среди которых основными являются уже упомянутые Типовой регламент взаимодействия и Типовой регламент внутренней организации.

В первом случае название документа не отражает его содержание, а большая часть его нормативных положений посвящена иным вопросам организации ФОИВ: порядку осуществления функций органами, планированию их деятельности, правилам документооборота т.д. Типовым регламентом взаимодействия установлено, что каждый ФОИВ самостоятелен в осуществлении своих полномочий и взаимодействует с другими органами непосредственно,

вне зависимости от их положения в системе. Однако законодатель оставляет за собой право корректировать такое взаимодействие федеральным законом, правовыми актами главы государства или Правительства РФ. Кроме того, каждый орган наделен полномочием по составлению собственного регламента. Типовым регламентом внутренней организации регулируется порядок создания координационных и совещательных органов или рабочих групп, а также порядок взаимодействия федерального министерства и находящихся в его ведении служб и агентств. Перечисленные аспекты функционирования ФОИВ выходят за рамки их внутренней организации и, по-видимому, их целесообразно отразить в Типовом регламенте взаимодействия.

Регламентами четко не определяются формы и виды взаимодействий, порядок и нормативная основа осуществления, что гипотетически может оказать как положительный, так и отрицательный эффект на развитие системы органов исполнительной власти. Первоочередным мероприятием по упорядочению внутрисистемных связей между ФОИВ видится разработка и принятие законодательного акта, устанавливающего правовые организации взаимодействия между органами на федеральном уровне. Эта идея коррелирует с предложением Ю.Н. Замолоцких о принятии федерального закона «Об административных процедурах», направленного на утверждение единых правил межведомственного взаимодействия³²¹. Но межведомственное взаимодействие не ограничивается только реализацией административных процедур, так как, например, может быть связано с участием органов исполнительной власти в решении сложных политико-правовых задач (к таковым относятся и специальная военная операция на Украине³²²). Межведомственное взаимодействие ФОИВ, в первую очередь, необходимо рассматривать как одну из составных частей системы взаимодействия органов публичной вла-

³²¹ Замолоцких Ю.Н. Указ. соч. С. 43.

³²² Распоряжение Президента Российской Федерации от 20.12.2022 № 420-рп «О рабочей группе по обеспечению взаимодействия органов публичной власти и организаций по вопросам мобилизационной подготовки и мобилизации, социальной и правовой защиты граждан Российской Федерации, принимающих участие в специальной военной операции, и членов их семей». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202212200054?index=0&rangeSize=1>.

сти, имеющей концептуальную конституционную основу. Помимо нечеткого распределения норм права о межведомственном взаимодействии органов исполнительной власти на федеральном уровне, существует еще одна важная проблема в этой области, требующая вмешательства законодателя.

Как следует из отчета Счетной палаты Российской Федерации за 2020 год³²³ система стратегического планирования деятельности ФОИВ признана разбалансированной и неэффективной, недостаточно нормативно и методически обеспеченной. В частности, в документе отмечается, что «вертикаль утверждения планов деятельности ФОИВ прерывается на уровне федеральных министерств, а Правительство РФ не участвует в этом процессе». Фактическое отсутствие на федеральном уровне единого центра координации планирования межведомственных совместных мероприятий снижает результативность их реализации, негативно отражается на достижении целей национальных проектов. Более того, отсутствие единого подхода к формированию стратегических планов ФОИВ девальвируют конкретно-управленческий потенциал заявленных в них целей и задач, выражающийся в несогласованности действий должностных лиц и утрате обратной связи с основным потребителем государственных услуг – народом. Высказанная С.А. Старостиным и А.Г. Добкиным мысль о необходимости «централизации» стратегического планирования деятельности ФОИВ представляется вполне удачной³²⁴ – это, как представляется, позволит укрепить взаимодействие между органами и улучшить их работу над совместными проектами. В связи с этим можно высказать некоторые законодательные предложения:

³²³ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Стратегический аудит формирования и достижения показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года». URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/885/8852a97cd45346ecea99d20b1d265d0f.pdf>.

³²⁴ Старостин С.А., Добкин А.Г. О планах деятельности федеральных органов исполнительной власти как документах стратегического планирования // Вестник Томского государственного университета. Право. 2021. № 41. С. 82.

- п. 7 Закона о Правительстве РФ дополнить подпунктом 6 следующего содержания: «б) согласовывает планы деятельности федеральных органов исполнительной власти»;

- п. 4 ст. 31 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» изложить в следующей редакции: «План ... исполнительной власти и согласовывается Правительством Российской Федерации».

Следует отметить, что Правила разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации планов деятельности ФОИВ, находящихся в ведении Правительства РФ³²⁵, не содержит положений, регламентирующих порядок согласования и реализации совместных плановых мероприятий. Так, п. 10.3.1 Плана деятельности Министерства экономического развития Российской Федерации на период с 2019 по 2024 год³²⁶ предусмотрено проведение мероприятия по предоставлению налоговых льгот налогоплательщикам, участвующим в развитии материальной и учебно-лабораторной базы образовательных организаций. В 2019 году мероприятие выполнено, и внесены изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации. При этом не указаны правовое основание проведения мероприятия и соисполнители, что подразумевает его инициативный характер. В соответствующих планах деятельности ФНС России³²⁷, Минфина России³²⁸ и Минобрнауки России³²⁹ не предусмотрено выполнение данного мероприятия или участие в нем. Представленный пример наглядно демонстрирует наличие пробела в организации процесса планирования деятельности ФОИВ, несущего риски несогласованных действий должностных лиц при реализации меро-

³²⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 26.12.2015 № 1449 (с изм. и доп.) «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 (Часть II). Ст. 254.

³²⁶ URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/aa35bc54e38d80cd044d8d8f3f8ad176/Plan_2019-2024.pdf.

³²⁷ URL: https://www.nalog.gov.ru/html/sites/www.new.nalog.ru/docs/analit/planFNS2019_1.pdf.

³²⁸ URL: <https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2019/03/main/2019-2014.pdf>

³²⁹ URL: <https://minobrnauki.gov.ru/upload/iblock/89c/89c614d6f941e2fcec7b8235f0a1e54.pdf>.

приятый, относящихся к компетенции нескольких органов. Исходя из этого, считаем, что Правила разработки, ... в ведении Правительства РФ нуждаются в корректировке отдельных нормативных положений. В частности, предлагается п. 3 документа дополнить нормой о еще одной управленческой функции, связанной с необходимостью достижения согласованности деятельности ФОИВ по разработке и реализации совместных документов стратегического планирования под контролем Правительства РФ. Потребуется и изменение п. 14, так как обязательным реквизитом планов деятельности ФОИВ станет согласование Правительства РФ.

Данные новеллы позволяют заложить правовые основы будущей цифровизации административных процедур стратегического планирования и впоследствии создать систему «сквозного» стратегического планирования всей системы ФОИВ. Создание единой системы планирования деятельности ФОИВ определит со стороны Правительства РФ возможности осуществлять промежуточный мониторинг претворения в жизнь совместных межведомственных мероприятий и объективно оценивать вклад каждого органа. В итоге значимым ожидаемым эффектом станет повышение уровня взаимодействия в цифровой среде должностных лиц различных органов, ответственных за исполнение конкретных мероприятий.

Закрепление в Основном законе концепции единой системы публичной власти отразилось на организации внутрисистемного взаимодействия органов исполнительной власти на региональном уровне и привело к установлению новых основных полномочий ВДЛ и ВИО:

1. Субординационные полномочия.

Главы субъектов РФ получили ряд новых полномочий в отношении ВИО. Теперь только ВДЛ может определять систему органов исполнительной власти в субъектах РФ, что привело к утрате соответствующего полномочия у законодательного органа. Глава субъекта РФ определяет основные направления деятельности ВИО, что необходимо для достижения стратегических результатов его развития. В свою очередь разработка и осуществление мер, направленных на социально-экономическое развитие субъекта РФ,

является обязанностью регионального правительства как основного исполнителя мероприятий в рамках основных направлений деятельности. В свете конституционных поправок 2020 года в Конституцию РФ список мер, обязательных к осуществлению ВИО, дополнен мерами социального характера, такими как защита семьи и института брака, укрепление общественного здоровья, оказание качественной медицинской и адресной социальной помощи и т.д. Региональные правительства и ранее были вовлечены в осуществление данных полномочий. Но теперь без их реализации не обойтись, так как фиксация в федеральном законодательстве прямо указывает на невозможность игнорирования соответствующих направлений деятельности. Эти нормативные положения подтверждают, что блок конституционных поправок о социальных обязательствах государства касается не только ФОИВ, но региональных органов исполнительной власти. В отношении полномочий, относящихся к этой сфере нормативно-правового регулирования, вполне оправданно императивное установление мер, направлений деятельности, обязательств или прав основных субъектов их реализации ввиду особой важности для обеспечения проведения единой социальной политики государства.

2. Координационные полномочия.

Существенно расширен перечень объектов координационных взаимосвязей ВДЛ: он уполномочивается представлять субъект РФ в отношениях со всеми органами, организациями и должностными лицами. Снятие «представительских» ограничений представляется вполне закономерным результатом уточнения конституционно-правового статуса этого органа власти. Важнейшим полномочием ВИО из этой группы является участие в проведении единой государственной политики в сферах совместного ведения. Обеспечение такого участия является необходимым условием в достижении консенсусов по поводу реализации права взаимного делегирования друг другу предусмотренных ч. 2 ст. 78 Основного закона полномочий образующих единую систему федеральных и региональных органов исполнительной власти.

Большинство этих проблем «тормозят» совершенствование механизмов функционирования единой системы исполнительной власти, что, безусловно,

сказывается и на дальнейшем укреплении единства публичной власти. Также многие из них носят «внутрисистемный» характер и их решение может быть найдено в корректировке или уточнении отдельных конституционно-правовых норм. Но существуют и глобальные проблемы, затрагивающие основы конституционного строя и политическую организацию государства.

В российском законодательстве, учитывая широкие исполнительные полномочия Президента РФ, сложилась дуалистическая модель организации исполнительной власти, близкая к полупрезидентской системе³³⁰. Большинство отечественных ученых солидарно с такой позицией. Например, В.В. Невинский отмечает, что в России «смешиваются черты парламентской и президентской форм республиканского правления вне четкого конституционного определения статуса Президента РФ»³³¹. Д.А. Авдеев соотносит дуалистическую природу исполнительной власти со «своеобразным разделением труда между высшим коллегиальным исполнительным органом и главой государства при непосредственном доминировании последнего»³³². А.С. Чесноков выделяет дуалистическую особенность исполнительной власти в контексте анализа управленческой функции на федеральном уровне³³³, обосновывая тем, что в ее реализации принимают участие не только федеральные органы исполнительной власти, но и высшее должностное лицо государства. Уже сейчас в научных трудах последних лет констатируется, что Россия и вовсе стала президентской республикой³³⁴.

Основным законом России 1993 года высшее должностное лицо государства не упоминается в связи с исполнительной властью, хотя в процессе

³³⁰ Ибрагимов О.А. Институциональные проблемы организации исполнительной власти // Академическая мысль. 2021. № 2 (15). С. 83.

³³¹ Невинский В.В. Конституционно-правовое регулирование полномочий Президента Российской Федерации в сфере формирования Правительства Российской Федерации // Российское право: образование, практика, наука. 2018. № 3 (105). С. 41.

³³² Авдеев Д.А. Разделение властей и дуалистическая природа исполнительной власти в России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 9. С. 17.

³³³ Чесноков А.С. Указ. соч. С. 65.

³³⁴ Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке в Конституцию Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» / Т.Я. Хабриева, А.А. Клишас. М., 2020. С. 132.

системной дезинтеграции СССР Президент РСФСР был институализирован как глава исполнительной власти в соответствии со ст. 13 Закона о Президенте РСФСР. Впоследствии положения данного закона не нашли отражение в существующих конституционно-правовых нормах. По итогам прошедшей в 2020 году конституционной реформы Президент РФ наделен полномочием по осуществлению общего руководства Правительством РФ (п. «б» ст. 83 Конституции РФ), что укрепило его ведущее положение в отношении исполнительной власти. Как представляется, данная поправка в совокупности с другими конституционно-правовыми нормами предопределяет исключительную роль Президента РФ в руководстве общегосударственным правительством как органом власти. Даже отдельные видные ученые стали придерживаться точки зрения о том, что Конституция РФ позиционирует Президента РФ как главу исполнительной власти, что в свою очередь обуславливает переход России к президентской республике³³⁵ и, соответственно, к монистической форме организации исполнительной власти.

Институциональное оформление единой системы публичной власти позволило обеспечить дальнейшую интеграцию Президента РФ в систему ФОИВ и ВДЛ – в соответствующую региональную систему органов исполнительной власти. Единство в организации всей системы органов исполнительной власти, прежде всего, предполагает наличие иерархических взаимосвязей. Главные вектора соподчиненности направлены от главы государства к ВДЛ, а основные взаимосвязи субординации выстроены между федеральными и региональными органами исполнительной власти, обладающими аналогичной компетенцией. Именно по этим причинам изменение структуры ФОИВ зачастую приводит к изменению структуры органов исполнительной власти субъектов РФ.

Формально-юридически каждая из подсистем органов исполнительной власти обладает собственной компетенцией, которая наглядно выражается в различиях структурно-функционального оформления. Несмотря на это, фе-

³³⁵ Дзидзоев Р.М. Вопросы организации государственной власти в новой редакции Конституции Российской Федерации // Право и политика. 2020. № 9. С. 160.

деральные и региональные органы исполнительной власти (за исключением главы субъекта РФ) первоочередно обеспечивают реализацию решений соответствующих высших должностных лиц. Прерогатива определения системы и структуры исполнительных органов закрепляется за высшими должностными лицами государства и субъектов РФ, что ограничивает самостоятельность этих органов. Более того, названные высшие должностные лица определяют исход конституционно-правовых процедур формирования и прекращения деятельности соответствующих органов исполнительной власти, а также назначения и отставки должностных лиц из их состава.

Выбранный Россией курс на укрепление единства системы органов исполнительной власти предполагает обеспечение правовой основы для функционирования на единых принципах всех элементов этой системы. Федеральные и региональные системы органов исполнительной власти построены и функционируют в соответствии с собственными нормами-принципами. Вместе с тем, существуют федеральные нормы-принципы, являющиеся общими, основополагающими для всех систем органов исполнительной власти. Именно следование этим нормам при организации систем органов исполнительной власти обеспечивает цельность всего конституционно-правового института исполнительной власти, и, следовательно, является юридическим доказательством его существования.

Единство конституционно-правового института исполнительной власти не является безусловным, абсолютным показателем. Это свойство динамического характера, изменяющееся под воздействием общественно-политических, экономических, социальных и других факторов. Важнейшим ограничением принципиального единства института исполнительной власти, несомненно, является недостаточное единство института организации исполнительной власти, поскольку в построении систем федеральных и региональных органов исполнительной власти имеются значимые расхождения.

3.2. Конституционные основы построения федеральных органов исполнительной власти

Исполнительная власть современного демократического государства является довольно адаптивной системой, динамика которой проявляется, в том числе, в необходимости периодической сменяемости власти. Одним из составляющих процесса сменяемости власти справедливо признается «регулярное обновление состава органов публичной власти»³³⁶. Только орган власти, действующий на постоянной основе, способен обеспечить непрерывность осуществления власти. Действенным и проверенным временем способом достижения этой цели являются правила, касающиеся порядка его построения. Ключевую роль в этом играет конституционно-правовая регламентация процедур формирования и прекращения деятельности органов исполнительной власти. Процесс сменяемости власти органически связан с этими конституционными процедурами.

Периодичность обновления состава Правительства РФ не регламентируется конституционно-правовыми нормами, но, как правило, оно формируется после вступления в должность вновь избранного главы государства и уходит в отставку в связи с истечением конституционного срока его полномочий. С указанными политическими процессами связаны многие процедурные нормы, касающиеся формирования Правительства РФ.

Правительство РФ формируется в два основных этапа.

1. Назначение Председателя Правительства РФ.

Первым этапом формирования общероссийского правительства является назначение Председателя Правительства РФ. Назначение или участие в назначении руководителей высших органов исполнительной власти относятся к важнейшим конституционным полномочиям глав государств и парламента. Как в большинстве стран, в Российской Федерации формирование правительства начинается с процедуры назначения его главы высшим должностным лицом государства при участии парламента. При этом, в каждой

³³⁶ Кондрашев А.А. Сменяемость власти как конституционная ценность // Российский юридический журнал. 2016. № 3 (108). С. 90–99.

стране роли главы государства и парламента в назначении руководителя правительства значительно различаются, но общемировой тенденцией остается его назначение в согласии с позицией парламентского большинства или на коалиционной основе. Например, в Великобритании незыблемым конституционным обычаем является полномочие монарха назначить на пост премьер-министра, лидера парламентского большинства в Палате общин, который одновременно является и лидером политической партии, имеющей большинство этой палате. Конституцией Албании³³⁷ прямо предусматривается коалиционная основа назначения главы правительства: президент назначает главу исполнительной власти по предложению партий или партийных коалиций, имеющих большинство в парламенте. Во многих государствах выражение позиций парламентского большинства при назначении глав правительств интерпретируется нормами конституций посредством регламентации различных конституционно-правовых процедур: консультаций, выборов, вотумов доверия и т.д. Например, Конституцией Республики Болгария установлено, что президент только после консультаций с парламентскими группами поручает кандидату в министры-председатели, рекомендованному наибольшей по численности парламентской группой, составить правительство. В Венгрии³³⁸ премьер-министра по представлению президента избирает высший орган государственной власти и народного представительства большинством голосов своих членов. Конституцией Германии предусмотрено, что Федеральный канцлер избирается без прений Бундестагом по предложению Федерального президента, а избранным считается лицо, получившее большинство голосов членов Бундестага. В Латвии³³⁹ каждый новый состав правительства обязан получить вотум доверия со стороны парламента, а при недоверии должен уйти в отставку весь Кабинет Министров. В Италии вновь сформированное правительство должно получить доверие обеих палат парламента, каждая из которых определяется в доверии путем мотивированной резолюции, прини-

³³⁷ URL: <https://president.al/wp-content/uploads/2018/10/kushtetuta-perditesuar-1.pdf>.

³³⁸ URL: <http://tortenelemcikkek.hu/node/407>.

³³⁹ URL: <https://www.president.lv/ru/konstitucija-latviyskoy-respubliki>.

маемой поименным голосованием. В Испании монарх после предварительных консультаций с представителями политических групп, представленных в парламенте, предлагает через председателя Конгресса депутатов кандидатуру на пост главы правительства, и, только после получения абсолютного большинства голосов депутатов, Конгресс выражает вотум доверия предложенному кандидату, и Король его назначает. В России формой выражения позиции парламентского большинства при назначении Председателя Правительства РФ является утверждение его кандидатуры Государственной Думой.

Анализ конституционно-правовых норм, регламентирующих организацию назначения руководителя общероссийского правительства, позволяет условно разделить этот процесс на три стадии:

1. Выбор Президентом РФ кандидатуры Председателя Правительства РФ и ее представление Государственной Думе.
2. Утверждение или отклонение кандидатуры Государственной Думой.
3. Назначение Президентом РФ кандидатуры на должность Председателя Правительства РФ.

Первой стадией назначения главы Правительства РФ является осуществление Президентом РФ выбора кандидатуры и ее представление Государственной Думе. Этот выбор входит в состав реализации полномочия Президента РФ по его назначению и осуществляется им единолично. Конституционный законодатель остался в стороне от проблемы детального регулирования выбора Председателя Правительства РФ, что, в свою очередь, подтверждается официальным толкованием ст. 111 Основного закона высшим органом конституционной юстиции: выбор кандидатуры главы Правительства РФ является прерогативой Президента РФ в рамках его права «самому определять конкретный вариант его реализации»³⁴⁰.

³⁴⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11.12.1998 № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // URL: <http://constitution.garant.ru/act/government/12113889/>.

Исходя из примата функции, касающейся принятия и реализации управленческих решений правительством³⁴¹, выбор кандидатуры на должность главы Правительства РФ призван основываться на поиске наиболее достойного кандидата с точки зрения наличия у него профессиональных управленческих качеств личности. Очевидно, выбор не может основываться исключительно на данных качествах личности, а Президент РФ руководствуется рядом обстоятельств, исходя из воздействия на них политических факторов, личностных предпочтений, рекомендаций ближайшего окружения т.д. Так, К.М. Конджакулян акцентирует внимание на таких обстоятельствах выбора главы государства как «формирование своей команды, размещение «своих» людей на ключевых постах, оказание влияния на текущую внешнюю и внутреннюю политику страны»³⁴². Предпочтительный для президента выбор Председателя Правительства РФ – это политический соратник, способный управлять системой исполнительной власти. Вместе с тем единоличный выбор зачастую подвергается рискам влияния негативных факторов, таких как протекционизм, коррупция, личные интересы представителей политической элиты. Ведущая роль в сокращении их влияния принадлежит конституционному механизму сдержек и противовесов. В большинстве государств воздействие негативных факторов снижается вследствие реального, а не фиктивного, выражения позиции парламентского большинства при назначении главы правительства³⁴³.

Выбор Председателя Правительства РФ тесно взаимосвязан с проблемой разграничения государственной должности и личности, которая назначена на эту должность. Как считает С.А. Авакьян, персонализация власти

³⁴¹ См.: Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. ред. И.Л. Бачило. М., 1998. С. 72; Правительство Российской Федерации: монография / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2005. С. 108.

³⁴² Конджакулян К.М. Исполнительная власть и институт президентства: вопросы соотношения (административно-правовое исследование на примере Российской Федерации и Республики Армения) / Под ред. докт. юрид. наук, проф. Н.М. Чепурновой. М., 2013. С. 121.

³⁴³ Ибрагимов О.А. Конституционно-правовые проблемы реализации процедуры назначения Председателя Правительства Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 10. С. 16.

неизбежна, «т.е. разговор о тех, кто ее осуществляет или способен, может осуществлять»³⁴⁴. Проблема персонализации власти высших должностных лиц государств (например, Турция³⁴⁵, Казахстан³⁴⁶, США³⁴⁷) уже активно обсуждалась в научных кругах. В советском государстве, в противовес формальному конституционному закреплению должности главы государства, существовал так называемый «культ личности», играющий одну из ключевых ролей в закреплении политической идеологии и авторитаризма (в отдельные периоды и тоталитаризма). Несмотря на экстраординарный характер проблемы персонализации власти главы государства или правительства в условиях современного конституционализма, она и сейчас не теряет актуальности³⁴⁸. В России должность Председателя Правительства РФ использовалась в качестве средства пролонгации политической роли главы государства. В 2008 году глава государства был назначен на должность Председателя Правительства РФ, сохранив при этом немалое количество неформальных властных полномочий, касающихся проведения внешней и внутренней политики. В 2020 году принята конституционная поправка, позволяющая лицу, занимавшему ранее должность Президента РФ, вновь быть избранным, без учета числа сроков, в течение которых это лицо занимало эту должность.

Единоличный выбор руководителя правительства отвергает принцип агональности (сопоставительности), в случае реализации которого на должность Председателя Правительства РФ могут претендовать несколько кандидатур,

³⁴⁴ Современные проблемы организации публичной власти: монография / Рук. авт. колл. и отв. ред. д.ю.н., проф. С.А. Авакьян. М., 2014. С. 99.

³⁴⁵ См., напр.: Харитонов О.Г. Кризисная эволюция турецкой политической системы // Полития. 2018. № 3 (90). С. 196; Sinem A., Günter S. Turkey's Presidential System after Two and a Half Years. Berlin, 2021. P. 24. URL: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2021RP02_Turkey_Presidential_System.pdf

³⁴⁶ См., напр.: Куртов А. Конституционное правосудие в Республике Казахстан и институт выборов // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. № 2 (43). С. 168; Абсаттаров Г.Р., Курмангали А.К. Некоторые аспекты политико-правовой модернизации казахстанского общества // Вестник КазНПУ им. Абая. Серия «Социологические и политические науки». 2014. № 4 (48). С. 8 и др.

³⁴⁷ Gillies J.C., Campbell C. Personalization of leadership & the U.S. Presidency. Toronto, 2009. 31 p. URL: <https://ssrn.com/abstract=1451802>.

³⁴⁸ Зазнаев О.И. Институт президентства в условиях политической турбулентности: общемировые тенденции // Казанский социально-гуманитарный вестник. 2020. № 2 (43). С. 19–25.

даже если они являются представителями одного политического блока. Если предположить существование в России принципа агональности, то, при прочих равных условиях, выбор высшего должностного лица государства должен быть нацелен на кандидатуру, у которой более высокий уровень признания общества в лице представительных органов власти. Выбор Председателя Правительства РФ носит закрытый характер, поэтому решение Президента РФ обнародуется только в процессе представления кандидата на утверждение Государственной Думе. Принцип агональности выбора претендента на должность главы исполнительной власти реализуется в той или иной степени в тех странах, где им является президент. Например, в США исполнительная власть предоставлена президенту в личном качестве, выборы которого осуществляются коллегией выборщиков, выражающих волеизъявление народа. В Аргентине и Бразилии главой исполнительной власти является президент, избираемый посредством всеобщих прямых выборов.

Итак, единоличный выбор главы государства кандидатуры на должность Председателя Правительства РФ подвержен влиянию ряда политико-правовых рисков, успешное преодоление которых видится в расширении механизмов системы сдержек и противовесов в отношении института президентства. К одному из механизмов следует отнести конституционно-правовой институт парламентских консультаций, расширение сферы действия которого произошло по итогам принятия поправок в Основной закон в 2020 году. Иллюстрацией функционирования данного института являются консультации Президента РФ с Советом Федерации в рамках назначения на должности глав министерств, руководство деятельностью которыми осуществляет Президент РФ³⁴⁹. В конце 2020 года соответствующие нормативные правовые акты³⁵⁰ дополнены нормативными положениями о том, что ру-

³⁴⁹ Руководители федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности (п. «д¹» ст. 83 Конституции Российской Федерации).

³⁵⁰ Федеральный закон от 09.11.2020 № 366-ФЗ «О внесении изменений в статьи 1 и 16 Федерального закона «О федеральной службе безопасности» и статьи 12 и 17 Федерального закона «О внешней разведке» // СЗ РФ. 2020. № 46. Ст. 7210.

ководители ФСБ России и СВР России назначаются на должности Президентом РФ после проведения консультаций с Советом Федерации. Несмотря на то, что действующим Председателем Совета Федерации анонсировалось публичное обсуждение представленных Президентом РФ кандидатур³⁵¹, внесенные изменения не только не регламентировали открытость проведения консультаций, но и весьма лапидарно описывают их порядок. Среди процедурных особенностей консультаций, касающихся назначения руководителей ФСБ России и СВР России, следует подчеркнуть представление Президентом РФ характеризующих кандидатуру материалов в Совет Федерации, по результатам рассмотрения которой сенаторы обязаны письменно проинформировать главу государства. В 2021 году Регламент Совета Федерации был дополнен главой 25.1, нормативными положениями которой регламентируется порядок проведения консультаций³⁵². Кандидаты предварительно обсуждаются сенаторами в соответствующих вопросах ведения комитетах, которые и готовят заключения по ним. Но остается неясным, каким образом достигается результат рассмотрения представленной кандидатуры на заседании Совета Федерации и как предварительное обсуждение влияет на окончательное решение сенаторов. Порядок проведения парламентских консультаций свидетельствует об их рекомендательном характере, результатом которых является выражение мнения парламента. Конституционное полномочие Совета Федерации по проведению консультаций опосредованно влияет на процесс формирования Правительства РФ и способно увеличить видимый «народный авторитет» парламента, так как Президент РФ принимает окончательное решение по назначению кандидатуры. С юридической точки зрения в такой ситуации «механизм сдерживания» выбора главы государства ничтожен. В качестве дополнительного аргумента в пользу этой гипотезы можно принять пореформенное усиление влияния Президента РФ на формирова-

³⁵¹ Матвиенко В.: Обсуждение с сенаторами кандидатур на пост руководителей силовых ведомств – серьезный шаг к демократизации государственно-политической системы. Официальный сайт Совета Федерации. URL: <http://council.gov.ru/events/news/121104/>.

³⁵² Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30.01.2002 № 33-СФ (ред. от 17.02.2021) «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635.

ние Совета Федерации: согласно Федеральному закону от 22.12.2020 № 439-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» глава государства назначает тридцать сенаторов, семь из которых могут быть назначены пожизненно³⁵³.

С учетом изменения порядка проведения консультаций главы государства по кандидатурам глав министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, предварительная консультация с Советом Федерации по кандидатуре Председателя Правительства РФ может стать перспективным способом ограничения выбора Президента РФ. В рамках такой консультации предлагается проводить тайное голосование среди сенаторов, а решение считать принятым при поддержке кандидатуры более 2/3 голосов от общего их числа. Принятое решение целесообразно закрепить изданием постановления Совета Федерации и впоследствии обнародовать, а не информировать только главу государства. В случае реализации принципа агональности при осуществлении выбора необходимо проводить отдельное голосование по каждой кандидатуре, а решение считать принятым при поддержке претендента большим количеством голосов общего числа сенаторов.

Единственным юридически значимым ограничением выбора кандидатуры является ее рассмотрение Государственной Думой, результатами которого, согласно редакции Конституции РФ 2020 года, являются утверждение или отклонение. Если до конституционных поправок Председатель Правительства РФ назначался с согласия Государственной Думы, то в настоящее время его назначение проводится после утверждения кандидатуры. По-прежнему Государственная Дума может утвердить кандидатуру, предложенную Президентом РФ, либо ее отклонить, но она не оказывает влияние на выбор главы государства. Приведенные в соответствии с поправками положения гл. 17 Регламента Государственной Думы³⁵⁴, касающиеся процедуры утверждения Председателя Правительства РФ, не содержат принципиальных изменений по

³⁵³ URL: http://pravo.gov.ru/novye-postupleniya/federalnyy-zakon-ot-22-12-2020-439-fz-o-poryadke-formirovaniya-soveta-federatsii-federalnogo-sobrani/?sphrase_id=9965.

³⁵⁴ URL: <http://95.173.130.41/duma/about/regulations/chapter-17/>.

сравнению с процедурой дачи согласия. Конституционным законодателем не дается ни точное определение процедуры утверждения, ни устанавливаются ее конкретные цели и задачи. Из нормативных положений Регламента Государственной Думы следует, что утверждение кандидатуры Председателя Правительства РФ состоит в согласовании предложенной Президентом РФ кандидатуры путем проведения тайного или открытого голосования депутатов Государственной Думы, результатом которого является принятие общим числом депутатов решения об утверждении или отклонении кандидатуры. В предложенном определении имеется существенный недостаток: совпадает сама процедура утверждения и один из возможных ее результатов – утверждение. Это противоречит юридической логике. Номинальная сущность понятия «утверждение» заключается в «окончательном установлении, принятии, официальном оформлении»³⁵⁵, т.е. по смыслу является тождественным понятию «назначение». Но такой смысл понятия «утверждения» противоречит процедуре утверждения главы Правительства РФ Государственной Думой, установленной Конституцией РФ. Представляется, что более успешное название данной процедуры – согласование кандидатуры Председателя Правительства РФ. Этот вывод косвенно следует и из высказывания В.Д. Мазаева о том, что согласование имеет более точный механизм реализации, уже апробированный в отечественном конституционном законодательстве³⁵⁶. Решение депутатов об утверждении кандидатуры обретает нормативную форму в постановлении Государственной Думы, которое направляется Президенту РФ.

Научная литература содержит достаточное количество предложений, касающихся усиления роли парламента в назначении Председателя Правительства РФ. Например, С.А. Авакьян считает, что давать согласие Государственной Думы на назначение главы Правительства РФ необходимо после

³⁵⁵ URL: <https://gufo.me/dict/ozhegov/утвердить>.

³⁵⁶ Мазаев В.Д. Политический смысл понятий, но правовой образ не завершен (о законопроекте о поправке к Конституции России) // Конституционный вестник. 2020. № 5 (23). С. 161.

представления кандидатом структуры нового Правительства РФ³⁵⁷. Ученый также предлагает вносить кандидатуру на рассмотрение Государственной Думой для получения согласия с учетом мнения о ней фракции, объединяющей более половины числа депутатов³⁵⁸. А.Н. Медушевский справедливо утверждает, что «...конструкция закладывает потенциальный конфликт между парламентом и Президентом: в случае противоречия между ними по вопросам формирования Правительства или судьбы его членов остается неясно, какой институт выступит арбитром в споре об ответственности Правительства – парламент, который «утверждает» премьер-министра, или, Президент, который отправляет его в отставку...»³⁵⁹. Видится, что одним из действенных способов нейтрализации такого «конфликта» является сохранение полномочия президента назначать Председателя Правительства РФ и исключение его права отставки по собственному усмотрению.

Как представляется, особое внимание следует уделить такой важной части процедуры утверждения Председателя Правительства РФ, как представление программы основных направлений деятельности будущего правительства (далее – Программа), которой в Регламенте Государственной Думы уделяется незначительное внимание. Законодатель остался в стороне от конкретного определения Программы, ограничиваясь положениями о необходимости ее представления перед Государственной Думой, после которого кандидат обязан ответить на вопросы депутатов в течение неопределенного промежутка времени, ранее ограниченное процедурой дачи согласия тридцатью минутами. Поскольку программа не является нормативным документом, на практике зачастую получается, что ее мероприятия не выполняются (или выполняются частично) и при этом не предусмотрено никакой ответственности. Так, в 2012 году Д.А. Медведев в ходе представления Программы Государственной Думе обозначил, что «...за период до 2020 года должно быть со-

³⁵⁷ Авакьян С.А. Федеральное собрание России: перспективы совершенствования организации и деятельности // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2002. № 2. С. 8.

³⁵⁸ Авакьян С.А. О возможных и конституционно легитимных путях изменения баланса властей в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 13. С. 4.

³⁵⁹ Медушевский А.Н. Пересмотр российской Конституции: на пути к коронованной демократии? // Конституционный вестник. 2020. № 5 (23). С. 165.

здано не менее 25 млн. эффективных рабочих мест, в первую очередь, конечно, не в сырьевых отраслях экономики...»³⁶⁰. Согласно данным официальной статистики, если в 2012 году среднегодовая численность занятых в России составляла около 68 млн. чел., то в 2018 году ее уровень изменился в сторону увеличения на 3,6 млн. чел. и достиг 71,6 млн. чел. (при этом уровень участия в рабочей силе населения остался фактически на прежнем уровне)³⁶¹, что свидетельствует о невыполнении программного мероприятия по созданию новых рабочих мест.

К.М. Конджакулян полагает, что «институт обязательного утверждения правительственной программы может стать дополнительной гарантией реального участия парламента в формировании правительства»³⁶². В действительности в отдельных государствах процедура обязательного рассмотрения или утверждения правительственной программы конституционализирована. К примеру, согласно Конституции Финляндии (ст. 61) перед избранием нового премьер-министра депутаты парламента обсуждают политическую программу и состав правительства, после чего результаты рассмотрения сообщаются Президенту Финляндии для представления им кандидата на должность главы правительства³⁶³. Конституцией Польши предусматривается предоставление вотума доверия Председателю Совета Министров Республики Польша в отношении программы деятельности Совета Министров Республики Польша, если большинство парламентариев проголосовало за нее. Согласно ч. 2 ст. 99 Конституции Испании кандидат на пост главы правительства представляет конгрессу депутатов политическую программу правительства и одновременно запрашивает доверие парламентариев. Основным законом Португалии (ст. 192) предусматривается рассмотрение программы правительства Ассамблеей Республики Португалии после назначения премьер-

³⁶⁰ URL: <https://rg.ru/2012/05/09/medvedev-rech.html>.

³⁶¹ Трудовые ресурсы. Официальный сайт федеральной службы государственной статистики. URL: http://old.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/labour_force/#.

³⁶² Конджакулян К.М. Указ. соч. С. 79.

³⁶³ URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>.

ер-министра, по результатам которого она может быть отклонена, что приводит к отставке правительства (ч. 1 ст. 195).

Согласно ч. 1 ст. 27 Закона о Правительстве РФ Председатель Правительства РФ наделен полномочием по определению основных направлений деятельности Правительства РФ (далее – Основные направления). В соответствии с пп. «а» п. 4 ч. 3 ст. 11 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»³⁶⁴ Основные направления относятся к документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках планирования и программирования, и проходят обсуждение в палатах Федерального Собрания Российской Федерации. Основные направления разрабатываются на шесть лет при участии федеральных органов исполнительной власти и других участников стратегического планирования³⁶⁵. Корректировка Основных направлений осуществляется также по решению Правительства РФ. Отчет о результатах выполнения мероприятий Основных направлений представляется в Правительство РФ.

Основные направления представляют собой программный документ, содержащий изложение целевых ориентиров будущей деятельности Правительства РФ, неисполнение которого не порождает конституционной ответственности ни для Председателя Правительства РФ, ни для исполнителей. Отсутствие у парламентариев полномочий, касающихся корректировки и контроля за исполнением Основных направлений, исключает данный документ из списка средств парламентского контроля. Указанные недостатки, по-видимому, рискуют превратить Основные направления во внутриправительственный план деятельности, достижение результатов которого не является обязательным. Несмотря на сходство в названиях Программы и Основных направлений, фактически они имеют различные цели и задачи и, как представляется, требуют пересмотра идейных и законодательных оснований.

³⁶⁴ СЗ РФ. 2014. № 26 (Часть I). Ст. 3378.

³⁶⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 04.08.2015 № 789 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 33. Ст. 4823.

Опираясь на существующую практику конституционного закрепления правительственных программ в зарубежных государствах, предлагаем отнести Программу к документам стратегического планирования, одновременно исключив из этого списка Основные направления. В целях реализации такого предложения потребуется внесение изменений в Закон о Правительстве РФ, Закон о стратегическом планировании, Регламент Государственной Думы и ряд иных подзаконных нормативных правовых актов. Не останавливаясь на подробностях, укажем ряд идейных оснований обозначенной позиции и кратко их аргументируем³⁶⁶:

1. Программа, являясь значимым элементом процедуры назначения Председателя Правительства РФ, с формально-юридической точки зрения должна обладать более весомым конституционным статусом в сравнении с Основными направлениями, конституционно-правовое полномочие по разработке которых принадлежит руководителю Правительства РФ. В связи с этим, ориентируясь на вышеупомянутую конституционную практику Португалии, предлагается детально рассматривать Программу после назначения Председателя Правительства РФ, но в случае отклонения депутатами Государственной Думы направлять документ на доработку в Правительство РФ. По аналогии с правовыми последствиями повторного отклонения проекта федерального закона о федеральном бюджете (ч. 4 ст. 203 Бюджетного кодекса Российской Федерации) отклонение Программы во второй раз должно вести к постановке вопроса о доверии Правительству РФ.

2. Основные направления, хотя и обсуждаются парламентариями, утверждаются единолично Председателем Правительства РФ (также как и определяется окончательный вариант Программы), что ослабляет конституционное значение института парламентского контроля и впоследствии, при прочих равных условиях, может привести к разбалансировке механизма сдержек и противовесов. Утверждение Программы в Государственной Думе

³⁶⁶ 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. 49–50.

могло бы значительно усилить влияние законодательной власти на формирование Правительства РФ.

3. Основные направления окончательно утверждаются уже назначенным на должность Председателем Правительства РФ, Программа же представляется еще не утвержденным претендентом на данную должность, который, вероятнее всего, подойдет с большей ответственностью к ее разработке. Одобрение депутатами программы могло бы послужить весомым фактором укрепления политического веса Председателя Правительства РФ и, как следствие, подтверждением правильного выбора Президентом РФ кандидатуры.

4. Время разработки и утверждения Основных направлений не совпадает с плановой периодичностью обновления состава Правительства РФ, связанной с отставкой главы государства по истечении шестилетнего конституционного срока его полномочий. В настоящее время действующие Основные направления утверждены Председателем Правительства РФ в сентябре 2018 года³⁶⁷. В 2020 году произошла отставка Правительства РФ, что привело к необходимости выполнения мероприятий Основных направлений Правительством РФ под руководством вновь назначенного главы. Исходя из приведенных фактов, видится необходимость связать срок действия Программы с конституционным сроком полномочий Председателя Правительства РФ.

5. Правительство РФ, как уже отмечалось выше, не отчитывается перед Государственной Думой или Советом Федерации за результаты выполнения мероприятий как Основных направлений, так и Программы. Следует отметить, что отдельные положения Программы 2018 года кандидата на должность Председателя Правительства РФ Д.А. Медведева фокусировались на некоторых аспектах разработки Основных направлений будущего правительства, среди которых особо была выделена законотворческая работа³⁶⁸. Данное утверждение претендента на должность лишено новизны и оригинальности, поскольку палаты Федерального Собрания и так обладают зако-

³⁶⁷ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года. URL: <http://government.ru/news/34168/>.

³⁶⁸ URL: <http://government.ru/news/32554/>.

нодательной компетенцией и правом участия в разработке Основных направлений. Однако в стороне остался вопрос о парламентском контроле за реализацией мероприятий Основных направлений и Программы, правовые основания для осуществления которого в законодательстве отсутствуют. Р.М. Дзидзоев замечает, что «отчет Правительства РФ о результатах своей деятельности можно было бы связать с реализацией программы основных направлений деятельности будущего правительства, косвенное утверждение которой Государственной Думой все же имеет место»³⁶⁹. В качестве организационного компонента осуществления парламентского контроля предлагаются результаты реализации Программы озвучивать на заседании Государственной Думы в виде доклада, который осмысленно совместить с ежегодным отчетом о результатах деятельности Правительства РФ (п. «а» ч. 1 ст. 114 Основного закона). В отношении законодательного компонента предлагается несколько вариантов³⁷⁰:

1) отнести рассмотрение доклада Государственной Думой к форме парламентского контроля и внести изменения в Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле»³⁷¹, а также Закон о Правительстве РФ, регламенты Государственной Думы и Правительства РФ;

2) косвенно связать с осуществлением парламентского контроля и рассматривать доклад в рамках заслушивания Государственной Думой ежегодных отчетов Правительства РФ, что потребует изменения законодательства, регламентирующего внутреннюю структуру отчета.

II. Формирование структуры ФОИВ, назначение заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров.

Назначенный на должность Председатель Правительства РФ представляет Государственной Думе на утверждение кандидатуры своих заместителей и федеральных министров, за исключением тех, руководство деятельно-

³⁶⁹ Дзидзоев Р.М. Ежегодные отчеты Правительства Российской Федерации о результатах деятельности как форма парламентского контроля // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. 2016. Т. 3. № 2–3. С. 28.

³⁷⁰ Ибрагимов О.А. Конституционно-правовые проблемы формирования Правительства Российской Федерации // Академическая мысль. 2021. № 1 (14). С. 79.

³⁷¹ СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

стью которыми осуществляет Президент РФ. Формально в этом процессе Президент РФ не принимает участия, но согласно ч. 1 ст. 112 Конституции РФ Председатель Правительства РФ обязан не позднее недельного срока представить главе государства предложения о структуре ФОИВ. Согласно позиции Конституционного Суда РФ структура ФОИВ, которую Председатель Правительства РФ в установленный ст. 112 Основного закона недельный срок предлагает на утверждение Президенту РФ, включает перечень этих органов как основу для представления кандидатур на должности в Правительстве РФ³⁷². В ходе многолетней научной дискуссии о соотношении понятий системы и структуры ФОИВ, некоторые ученые пришли к выводу о том, что Председатель Правительства РФ представляет главе государства предложения и о системе ФОИВ³⁷³.

Положения ч. 1 и 2 ст. 112 Основного закона обуславливают возникновение правовой коллизии, которая может привести к конфликту по поводу разногласий, касающихся видения состава Правительства РФ Председателем Правительства РФ и Президентом РФ. Из первой части ст. 112 следует, что предложения Председателя Правительства РФ по структуре ФОИВ могут как приниматься, так и не приниматься (или приниматься частично) главой государства. В последнем случае Председатель Правительства РФ не может повлиять на решение главы государства и, соответственно, представить на утверждение Государственной Думе полный список кандидатур членов Правительства РФ вследствие возможной неосведомленности о точной структуре ФОИВ. Определение персонального состава Правительства РФ Председателем Правительства РФ напрямую зависит от окончательного решения Президента РФ по структуре ФОИВ. Глава государства практически единолично организует входящие в структуру ФОИВ федеральные органы исполнительной власти, находящиеся под его руководством. Преодолеть возможные разногласия по поводу выбора членов Правительства РФ предлагается путем

³⁷² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27.01.1999 № 2-П.

³⁷³ Дзидзоев Р.М. Правительство России: некоторые вопросы формирования и состава // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 41.

дополнения ч. 2 ст. 112 Основного закона конституционно-правовой нормой о том, что кандидатуры заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров представляются Государственной Думе на утверждение в течение одной (максимум двух) недель после утверждения структуры ФОИВ. В случае реализации этого предложения на порядок снижается значение роли Председателя Правительства РФ в формировании органа, но негативный эффект такого последствия все же нивелируется важностью превентивности конституционного кризиса.

Немаловажное значение в формировании Правительства РФ играют конституционно-правовые проблемы реализации процедуры назначения членов Правительства РФ. Редакцией Конституции РФ 2014 года (ч. 2 ст. 112) предусматривалось предложение руководителем Правительства РФ кандидатур персонального состава не Государственной Думе, а Президенту РФ, что выглядело более логично во взаимосвязи с конституционной нормой об окончательном определении главой государства структуры ФОИВ. Однако в этой редакции Основного закона не был урегулирован вопрос о том, кем назначаются члены Правительства РФ. Ответ на него давался в ст. 9 Закона о Правительстве РФ 1997 года, что, как представляется, являлось существенным недостатком ст. 112 Основного закона.

Конституционные новеллы 2020 года кардинально изменяют порядок назначения заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров (за исключением глав министерств, руководство деятельностью которых осуществляет глава государства). Процесс назначения указанных членов Правительства РФ по своей сути аналогичен назначению Председателя Правительства РФ и подразделяется на несколько этапов:

1. Выбор Председателем Правительства РФ кандидатур своих заместителей и федеральных министров (в соответствии с утвержденной структурой ФОИВ) и представление их Государственной Думе.
2. Утверждение или отклонение кандидатур Государственной Думой.
3. Назначение Президентом РФ кандидатур на соответствующие должности.

Единоличный выбор Председателем Правительства РФ заместителей и федеральных министров, как и выбор руководителя Правительства РФ Президентом РФ подвергается схожим конституционными и политическими рискам (протекционизм, коррупция, личные интересы представителей политической элиты), но уже на этой стадии ограничивается четким количеством и списком органов исполнительной власти в утвержденной структуре ФОИВ. Безусловно, данные обстоятельства ограничивают единоличный выбор Председателя Правительства РФ в отношении определения кандидатов на должности заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров.

Единственным юридически значимым ограничением выбора кандидатуры является ее рассмотрение Государственной Думой, результатами которого являются утверждение или отклонение. Согласно ст. 148¹ Регламента Государственной Думы представления по кандидатурам членов Правительства РФ вносятся в нижнюю палату парламента ее председателем в сроки, сроки, предусмотренные ст. 112 Конституции РФ. Однако в указанной статье законодателем не установлены сроки внесения представлений по кандидатурам членов Правительства РФ, а регламентированы они ст. 9 и 10 Закона о Правительстве РФ и зависят от обстоятельных факторов:

1) двухнедельный срок со дня назначения на должность Председателя Правительства РФ в случае формирования нового состава органа, а именно сложения полномочий или отставкой;

2) недельный срок в двух других случаях:

- со дня появления вакантной должности члена Правительства РФ, если эта должность стала вакантной после назначения Председателя Правительства РФ;

- со дня назначения Председателя Правительства РФ, если эта должность члена Правительства РФ стала вакантной до назначения Председателя Правительства РФ.

Сроки назначения членов Правительства РФ установлены рационально: при формировании нового правительства требуется больше времени, чем при внесении «точечных изменений» в состав органа. Вместе с тем вновь оста-

лась без решения законодателя проблема конституционно-правовой ответственности за нарушение данных сроков.

Государственная Дума наделена полномочием трехкратного отклонения любой кандидатуры члена Правительства РФ, представленной Председателем Правительства РФ на утверждение. При этом в течение недели со дня ее отклонения он вносит представление по новой кандидатуре или повторно по той кандидатуре, которая была отклонена Государственной Думой.

Особое внимание необходимо обратить на случай, когда Президент РФ может распустить Государственную Думу и назначить новые выборы: если после трехкратного отклонения кандидатур более одной трети должностей членов Правительства РФ остаются вакантными (не включая должности глав министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ). Теоретически Председатель Правительства РФ может использовать данные полномочия для нейтрализации влияния законодательной власти на федеральное правительство и внести на рассмотрение Государственной Думе большое число заведомо «слабых» кандидатур, которых с высокой долей вероятности депутаты отклонят три раза. Затем к этому конституционному процессу подключается уже глава государства, уполномоченный обеспечивать согласованное функционирование органов публичной власти, и принимает единоличное решение по назначению представленных Председателем Правительства РФ кандидатур членов Правительства РФ. Несогласие Государственной Думы всего лишь с третьей частью кандидатур членов Правительства РФ создает угрозу ее роспуска. Во-первых, в этом случае роспуск Государственной Думы будет связан с достаточно формальными основаниями. Во-вторых, ограничивается участие законодательного органа в формировании Правительства РФ. В-третьих, нейтрализуется роль Председателя Правительства РФ в формировании подчиненного ему органа.

Срок назначения членов Правительства РФ без участия Государственной Думы не конституционализирован, но, исходя из необходимости обеспечения непрерывности деятельности органа, их назначение должно осуществляться как возможно скорее. Как представляется, что разумным сроком

назначения членов Правительства РФ в данном случае является неделя, и его следует закрепить в Конституции РФ. Президент РФ также вправе не распустить Государственную Думу после трехкратного отклонения претендентов и сохранить вновь сформированное правительство, но в будущем могут появиться политические риски противостояния парламента и правительства. Результат голосования по кандидатуре членов Правительства РФ оформляется постановлением Государственной Думы.

В 2013 году С.А. Авакьян уже предлагал дополнить Конституцию РФ положениями о полномочии Президента РФ представлять кандидатуры членов Правительства РФ на согласование Совету Федерации и Государственной Думе с правом последних высказывать свое мнение об обсуждаемых кандидатурах, по необходимости создавать согласительную комиссию, но при этом окончательное решение по каждой кандидатуре оставить за Президентом РФ³⁷⁴. Как представляется, «двухэтапное» или «параллельное» утверждение кандидатур членов Правительства РФ в Федеральном Собрании значительно усложнит данную процедуру и сделает слишком уязвимыми законодательные органы в отношении прекращения их полномочий по инициативе Президента РФ.

В рамках анализируемого этапа формирования Правительства РФ отдельно следует остановиться на порядке назначения глав министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ. Глава государства осуществляет не только общее руководство Правительством РФ, но и управляет деятельностью данных министерств, что позволяет отдельным ученым высказывать научные точки зрения о проблеме «двойного подчинения» этих органов³⁷⁵. По мнению автора, данная проблема не отражает реальной действительности, так как Президент РФ обладает единоличным правом назначить на должность и освободить от нее руководителя такого органа власти (п. «д¹» ст. 83 Основного закона), т.е. они подчиняются только главе

³⁷⁴ Авакьян С.А. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 20–25.

³⁷⁵ Осетров С.А. Организационные основы президентской власти в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 7. С. 42.

государства. При этом порядок проведения консультаций Президента РФ с Советом Федерации при назначении на должности руководителей соответствующих ФОИВ в конституционных правовых актах не закреплён. В ч. 4 ст. 12 Закона о Правительстве РФ определены полномочия Президента РФ по непосредственному руководству указанными органами или через назначаемых им федеральных министров. Правительство РФ в соответствии с нормативными актами Президента РФ координирует их деятельность. Законодательством не определены формы координации, неясны и пределы ее осуществления. В связи с этим принцип коллегиальности деятельности Правительства РФ не может быть реализован в полной мере, так как на принятие управленческих решений членами Правительства РФ оказывает влияние Президент РФ, их непосредственный руководитель. По мнению В.В. Гончарова, существующий конституционно-правовой статус органов власти, руководство которыми осуществляет Президент РФ, может привести к «конфликтным ситуациям в части определения приоритета руководящих указаний обоих центров управления системой исполнительной власти»³⁷⁶. Заместители Председателя Правительства РФ де-юре исключены из процесса взаимодействия с данными органами власти, что может стать препятствием осуществления ими полномочий по координации работы ФОИВ. Единоличное управление главой государства некоторыми министерствами, входящими в состав Правительства РФ, не обеспечивает полноценного управления этим органом как целостной системой одним руководителем.

Построение структуры ФОИВ и назначение членов Правительства РФ – взаимосвязанные процессы и составляют единый этап формирования органа. Несмотря на проведенную в 2020 году конституционную реформу, на данном этапе формирования Правительства РФ существует ряд конституционно-правовых проблем, часть из которых вытекает из формулировок предыдущей редакции Основного закона. Рассмотренные проблемы, как показыва-

³⁷⁶ Гончаров В.В. Коллегиальность и единоначалие как принципы формирования и функционирования органов исполнительной власти в Российской Федерации // Юридический мир. 2009. № 3 (147). С. 56.

ет российская конституционно-правовая практика, не оказывают видимого отрицательного влияния на организацию Правительства РФ, но в периоды конституционных или политических кризисов могут угрожать основам конституционного строя.

Принцип сменяемости применительно к исполнительной власти на федеральном уровне требует не только закрепления четких правил формирования Правительства РФ, но и детальной регламентации конституционно-правовых оснований прекращения полномочий этого органа. Конституцией РФ установлено два таких основания – сложение полномочий и отставка, подробно описываемых в гл. 5 Закона о Правительстве РФ.

Правительство РФ слагает полномочия ввиду избрания нового главы государства (ст. 116 Основного закона) в день его вступления в должность. По мнению Ю.А. Нисневича, «эти положения определяют условия и порядок регулярной смены Правительства РФ»³⁷⁷. А.В. Чепус считает, что сложение полномочий правительства перед новым главой государства является «объективным результатом демократического процесса смены главы государства через институт выборов»³⁷⁸. Согласившись с приведенными точками зрения, уточним, что периодическая смена состава правительства также оптимизирует расстановку политических сил, побуждает к ротации управленческого звена и обеспечивает «санацию» кадрового состава. Кроме России, аналогичные процедуры смены правительств при избрании нового главы государства предусмотрены конституциями стран СНГ – Азербайджана³⁷⁹ (ст. 116), Беларуси³⁸⁰ (ст. 106), Туркменистана³⁸¹ (ст. 92), Таджикистана³⁸² (ст. 74). В ряде других государств, таких как Испания (ст. 101), Казахстан³⁸³ (ст. 70) и Болга-

³⁷⁷ Нисневич Ю.А. Политико-правовой анализ процедуры формирования и отставки Правительства Российской Федерации // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2007. № 2. С. 12.

³⁷⁸ Чепус А.В. Институт отставки Правительства России как мера ретроспективной ответственности // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2016. № 2 (44). С. 22.

³⁷⁹ URL: <https://mincom.gov.az/ru/view/pages/13/>.

³⁸⁰ URL: <https://president.gov.by/ru/gosudarstvo/constitution>.

³⁸¹ URL: <https://minjust.gov.tm/mcenter-single-ru/6>.

³⁸² URL: <https://www.mfa.tj/ru/main/tadzhikistan/konstitutsiya>.

³⁸³ URL: https://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution.

рия (ст. 111) правительство подает в отставку после проведения выборов в парламент. Исполнение обязанности по сложению полномочий перед вновь избранным главой государства, а не перед парламентом, в рамках сложившейся в России дуалистической модели организации исполнительной власти подчеркивает ключевую роль Президента РФ в формировании общегосударственного правительства.

Досрочное прекращение полномочий Правительства РФ называется отставкой. Ст. 117 Конституции РФ устанавливает следующие случаи отставки Правительства РФ или членов из его состава:

1. «Полная отставка» Правительства РФ:

- добровольная отставка, принятая Президентом РФ (ч. 1 ст. 117);
- в связи с принятием решения Президентом РФ об отставке (ч. 2 ст. 117);
- в связи с выражением недоверия Правительству РФ Государственной Думой и объявлением решения Президента РФ об отставке (ч. 3 ст. 117);
- в связи с постановкой перед Государственной Думой вопроса о доверии Правительству РФ, по итогам рассмотрения которого оно получает вотум недоверия, и Президент РФ принимает решение о его отставке (ч. 4 ст. 117).

2. Отставка члена Правительства РФ в случае принятия решения Президентом РФ (п. 4¹ ст. 117): Председателя Правительства РФ, заместителя Председателя Правительства РФ, федерального министра.

В российской конституционно-правовой практике до настоящего времени процедура полной добровольной отставки Правительства РФ реализована единожды: в 2007 году Председатель Правительства РФ обратился к главе государства с просьбой об отставке органа³⁸⁴, которую он удовлетворил³⁸⁵. Названный исторический факт противоречит заявлению А.В. Чепуса в научной статье 2016 года о том, что «Правительство РФ за всю историю своего существования ни разу не воспользовалось возможностью добровольно

³⁸⁴ URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/42294>.

³⁸⁵ Указ Президента Российской Федерации от 12.09.2007 № 1184 «О Правительстве Российской Федерации». URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/26143>.

уйти в отставку»³⁸⁶. В мировой практике существуют механизмы принятия добровольной отставки правительства как главой государства, так и парламентом. Конституцией Республики Болгария предусматривается принятие добровольной отставки Совета Министров Болгарии Народным Собранием Болгарии (ст. 84 и 111 Конституции Болгарии). В 2016 году данная норма практически воплотилась³⁸⁷. В Республике Казахстан механизм добровольной отставки правительства закреплен в ч. 2 ст. 70 основного закона, а в Беларуси – в ст. 106. Как представляется, существующее положение отечественного правительства, характеризующееся значительной политической зависимостью от главы государства, не позволяет принимать столь значимое решение его председателю единолично, без участия Президента РФ. Кроме того, сам механизм полной добровольной отставки Правительства РФ представляется несовершенным, так как не установлены форма принятия решения (в рамках заседания или без его созыва, наличие кворума) и порядок оформления принятого решения (способ уведомления Президента РФ, вид нормативного правового акта). В связи с этим предлагается дополнить ст. 31 Закона о Правительстве РФ: ч. 1 – формулировкой о принятии решения об отставке исключительно на заседании Правительства РФ, ч. 3 – описанием в деталях самой процедуры отставки. При этом видится необходимость в принятии решения об отставке способом тайного голосования при присутствии не менее трех четвертей его членов, и считать его принятым при поддержке его более трех четвертей голосов членов Правительства РФ.

Глава государства принимал решение о полной отставке Правительства РФ не единожды. С 1993 года Правительство РФ по данному основанию отправлялось в отставку шесть раз: в 1998 году – 2 раза, в 1999 году – 2 раза, в 2004 и 2020 годах – по 1 разу. Данный способ отставки Правительства РФ закреплен в некоторых конституциях зарубежных стран – в Австрии³⁸⁸ (ч. 1 ст. 70), Азербайджане (п. 6 ст. 109), Беларуси (ст. 106).

³⁸⁶ Чепус А.В. Указ. соч. С. 23.

³⁸⁷ URL: <https://www.parliament.bg/bg/desision/ID/66473>.

³⁸⁸ URL: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1930_1/ERV_1930_1.html.

Решение главы государства об отставке Правительства РФ, как и выбор Председателя Правительства РФ, не ограничивается конституционно-правовыми нормами и принимается единолично. Так, в 2020 году Правительство РФ добровольно ушло в отставку, исполняя решение Президента РФ³⁸⁹.

Следующие два основания полной отставки Правительства РФ имеют прямое отношение к функционированию института парламентской ответственности и сводятся к доверию или недоверию ему Государственной Думы. Разрешение вопроса о доверии–недоверии парламентариев Правительству РФ – не тривиальная конституционная процедура, а конституционно-правовой конфликт между законодательной и исполнительной властями. В нашем государстве сторонами такого конфликта являются Государственная Дума и Правительство РФ, а «судьей» – глава государства, принимающий окончательное решение об отставке Правительства РФ. И.А. Третьяк утверждает, что «предметом конфликта является конкретное проявление государственно-властных полномочий правительства», и кратко перечисляет ряд обстоятельств 1994–2004 годов экономического и политического характера, приведших к постановке группами депутатов вопросов о недоверии правительству³⁹⁰. Считаем высказанную ученым позицию неподтвержденной гипотезой, поскольку формальным критерием инициирования конституционной процедуры, связанной с выражением недоверия Правительству РФ, является мотивированное предложение группы депутатов численностью не менее одной пятой доли от их общего числа. Ст. 149 Регламента Государственной Думы не предъявляется особых требований к содержанию мотивированного предложения за исключением письменной формы и наличия списка депутатов с их личными подписями. Депутаты не ограничены юридическими рамками в обосновании предложения о выражении недоверия Правительству РФ, поэтому предмет конфликта может быть подкреплён любыми фор-

³⁸⁹ Указ Президента Российской Федерации от 15.01.2020 № 14 «О Правительстве Российской Федерации». URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/45075>.

³⁹⁰ Третьяк И.А. Конституционно-правовой конфликт о доверии Правительству Российской Федерации в контексте конституционной реформы 2020 г. // Правоприменение. 2021. Т. 5. № 2. С. 161.

мальными основаниями: ненадлежащее исполнение конкретного полномочия ФОИВ, неэффективное осуществление Правительством РФ внешней или внутренней политики, нарушение антикоррупционного законодательства членами Правительства РФ и т.п. Отставка Правительства РФ предполагает сложение полномочий всеми его членами, что нецелесообразно в случае неэффективной деятельности конкретного ФОИВ или реализации отдельного полномочия (группы полномочий). Оптимальным решением «точечных провалов» в работе Правительства РФ выглядит использование процедуры отставки конкретного его члена. В целях предотвращения использования процедуры выражения недоверия Правительству РФ для реализации неконституционных интересов представителями политической оппозиции предусмотрены семидневный срок со дня вынесения мотивированного предложения, процедура обсуждения на заседании Государственной Думы, возможность отзыва подписей депутатов-инициаторов. Постановление о выражении недоверия Правительству РФ принимается большинством голосов депутатов от их общего числа, поэтому такое решение может быть принято с высокой долей вероятности только при присутствии в Государственной Думе меньше половины депутатов, входящих в состав одной политической коалиции с членами Правительства РФ. В отсутствие реальной политической конкуренции в нижней палате парламента, когда с 2003 года большая часть депутатов входит в состав одной политической партии и с учетом принадлежности к ней Президента РФ и руководящего звена Правительства РФ, применение конституционного механизма выражения недоверия Правительству РФ может не только не разрешить конституционный конфликт, а спровоцировать глубокий внутривнутрипартийный политический кризис. Конституционная процедура вынесения вотума недоверия при такой расстановке политических сил носит декларативно упреждающий характер и никак не может «выглядеть самым мощным политическим инструментом влияния Государственной Думы на Правительство РФ»³⁹¹.

³⁹¹ Чепус А.В. Указ. соч. С. 24.

После принятия Государственной Думой решения о выражении недоверия Правительству РФ в конституционный процесс включается глава государства. Президент РФ, играющий ключевую роль в формировании Правительства РФ, вправе не согласиться с решением депутатов, а при повторном выражении недоверия может вообще распустить Государственную Думу. Необходимо учитывать, что Президент РФ наделен правом отставки Правительства РФ по собственному усмотрению, поэтому использовать данный механизм для досрочного прекращения его деятельности не имеет смысла. С одной стороны, конституционные полномочия главы государства указывают на его реальную, а не номинальную роль «арбитра» в разрешении этого конфликта. С другой стороны, Государственная Дума, выражая недоверие Правительству РФ, не принимает окончательного решения о его отставке, что ослабляет значение института парламентской ответственности. Несогласие Президента РФ с решением депутатов о недоверии Правительству РФ можно интерпретировать как отказ должностного лица осуществить коллегиальное решение, влекущее отставку Правительства РФ. В этом случае глава государства принимает на себя ответственность за дальнейшую деятельность центрального органа исполнительной власти, а его «судейская роль» становится номинальной.

Итак, с формально-юридической точки зрения конституционно-правовой конфликт между парламентом и правительством может разрешить только Президент РФ, выступая гарантом согласованного взаимодействия органов публичной власти. Однако де-факто результат использования Государственной Думой механизмов выражения недоверия Правительству РФ зависит от значительности политических ресурсов всех сторон этого конфликта. Учитывая это, однозначно утверждать о том, что порядок реализации этой конституционной процедуры является неэффективным и не обеспечивает действие механизмов системы сдержек и противовесов, преждевременно. В связи с этим обратимся к опыту других государств.

В большинстве государств вынесение парламентом вотума недоверия правительству непосредственно приводит к отставке правительства. Во

Франции при принятии Национальным Собранием резолюции порицания премьер-министр обязуется вручить президенту заявление об отставке правительства. В Австралии, согласно обычаям Вестминстерской системы³⁹², утрата Палатой представителей доверия к правительству требует его отставки или вынесения рекомендации о роспуске парламентариев. В Канаде, согласно Конвенции о доверии³⁹³, при выражении недоверия премьер-министр обязан представить свое заявление об отставке «канадскому суверену», который вправе предложить лидеру другой коалиции (партии) попытаться сформировать новое правительство в Палате общин или распустить парламент, назначив всеобщие выборы. В Индии выразить недоверие правительству может нижняя палата парламента³⁹⁴, и если большинство ее членов проголосуют за это решение, то правительство обязано уйти в отставку³⁹⁵. Согласно 52 поправке³⁹⁶ к Конституции Индии, вотум недоверия не имеет смысла, когда ведущая партия имеет абсолютное большинство в нижней палате парламента, поскольку ее членов могут обязать проголосовать в пользу действующего правительства. В этом случае выражение недоверия парламентариев становится партийным выражением недоверия правительству. Ст. 69 Конституции Японии³⁹⁷ предусмотрено, что правительство уходит в отставку, когда Палата представителей принимает резолюцию о недоверии или отклоняет резолюцию о доверии. Согласно ст. 132 Конституции Перу³⁹⁸ при принятии конгрессом вотума недоверия Кабинет Министров Перу обязан уйти в отставку, которую принимает глава государства. В Австрии при принятии Национальным советом вотума недоверия федеральному правительству (ст. 74 основного конституционного закона Австрии) президент обязан отстранить его от вы-

³⁹² Motions of no confidence and censure. URL: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice6/Practice6HTML?file=Chapter9§ion=07#endnote259.

³⁹³ The Confidence Convention. URL: https://www.ourcommons.ca/About/ProcedureAndPractice3rdEdition/ch_02_2-e.html.

³⁹⁴ Rules of procedure and conduct of business in Lok Sabha. New Delhi, 2019. P. 73. URL: <http://loksabhaph.nic.in/rules/rules.pdf>.

³⁹⁵ URL: <https://legislative.gov.in/sites/default/files/COI-updated.pdf>.

³⁹⁶ URL: <https://legislative.gov.in/constitution-fifty-second-amendment-act-1985>.

³⁹⁷ URL: <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/174>.

³⁹⁸ URL: <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Política-del-Peru-1993.pdf>.

полнения обязанностей. В Казахстане Мажилис (нижняя палата парламента) вправе выразить вотум недоверия правительству (ч. 2 ст. 56 Конституции Казахстана), по результатам которого оно заявляет президенту об отставке (ч. 3 ст. 70). Если Президент Казахстана не принял окончательного решения об отставке правительства, то это не приведет к роспуску Мажилиса. По Конституции Узбекистана³⁹⁹ (ст. 98) принятие депутатами Законодательной палаты и членами Сената Олий Мажлиса решения о вотуме недоверия правительству приводит к освобождению президентом от должности премьер-министра и всего состава Кабинета Министров. Приведенные примеры показывают, что российская формула выражения недоверия парламента, обусловленная косвенной, а не прямой угрозой отставки правительства, встречается в мировой практике редко. Сама обязанность Президента РФ подтверждать решение депутатов о выражении недоверия противоречит неотвратимой конституционной ответственности Правительства РФ за свои действия перед народом в лице представительного органа власти. В нашем понимании на решение Государственной Думы о недоверии Правительству РФ для его реализации в первый раз должно быть наложено согласие Президента РФ, но при повторном вынесении вотума недоверия глава государства обязан объявить о его отставке, не распуская нижнюю палату парламента. Повторный вотум недоверия – основательная позиция Государственной Думы, а необходимость согласия главы государства с ней нарушает равновесие системы сдержек и противовесов в пользу Правительства РФ.

Существенные изменения по итогам конституционных поправок 2020 года претерпела норма о вынесении недоверия Правительству РФ, когда инициатором этой процедуры выступает Председатель Правительства РФ. Во-первых, Государственная Дума обязана рассматривать вопрос о доверии Правительству РФ в течение семи дней, что будет способствовать скорейшему разрешению конфликта, ограничив Совет Государственной Думы временными рамками проведения правовой экспертизы и изучения фактических об-

³⁹⁹ URL: <https://constitution.uz/ru/clause/index#section23>.

стоятельств вопроса о доверии. Во-вторых, по аналогии с ч. 3 ст. 117 Конституции РФ, предусматривается вторая стадия разрешения этого конфликта, если на первой стадии Президент РФ не принял решения о досрочном прекращении полномочий одного из органов власти. Позволим не согласиться с мнением И.А. Третьяк по поводу «возникновения вопроса о целесообразности затягивания решения данного конституционно-правового конфликта ...»⁴⁰⁰. Стадия повторной постановки вопроса о доверии необходима для недопущения со стороны Правительства РФ случаев манипуляции частыми «доверительными запросами» в целях дестабилизации политической обстановки. Однако на этой стадии, по аналогии с процедурой выражения недоверия Государственной Думой, окончательное решение по досрочному прекращению полномочий одного из органов законодательной или исполнительной власти принимается Президентом РФ, что опять же ослабляет систему сдержек и противовесов. На первой стадии конфликта применение согласительной процедуры с участием Президента РФ оправданно, поскольку необходимо снять остроту и напряжение противоборствующих сторон путем поиска и принятия компромиссного решения формально незаинтересованным субъектом – главой государства. Однако повторный отказ Государственной Думы в доверии Правительству РФ свидетельствует об отстаивании большинством депутатов твердой позиции о существенных недостатках реализации исполнительных полномочий персональным составом этого органа. При роспуске Президентом РФ Государственной Думы получается, что принятое депутатами коллегиальное решение отменяется единоличным решением главы государства. Считаем, что указанное полномочие главы государства практически исключает возможность оказания реального влияния Государственной Думы на «президентское правительство» через выражение недоверия.

Помимо нашего государства, процедура запроса правительством вотума доверия у парламента предусмотрена конституционными актами и других

⁴⁰⁰ Третьяк И.А. Указ. соч. С. 164.

государств. Конституцией Греции⁴⁰¹ (ч. 1 ст. 84) установлено, что правительство должно пользоваться доверием парламента. Вотум доверия правительство запрашивает в обязательном порядке после назначения премьер-министра, а также в любое другое время по собственному усмотрению. Президент Греции вправе распустить парламент, если двум составам правительства был выражен вотум недоверия (ч. 1 ст. 41). Согласно ст. 193 Конституции Португалии правительство может поставить перед Ассамблеей Республики Португалия вопрос о вотуме доверия по любому вопросу, представляющему национальный интерес, и в случае непринятия вотума доверия правительство уходит в отставку (ч. 1 ст. 195). В Монголии Великий Государственный Хурал по результатам рассмотрения постановления о выражении доверия (ст. 44 Конституции Монголии⁴⁰²) может принять решение об отставке правительства (ч. 3 ст. 43). Согласно Конституции Турции⁴⁰³ Великое Национальное Собрание Турции решает вопрос о доверии Совету Министров Турции в двух случаях: при оглашении правительственной программы (ст. 110) и по запросу правительства в период исполнения служебных обязанностей (ст. 111). Большинство голосов Великое Национальное Собрание Турции может принять решение об отставке правительства (ст. 99). Даже многочисленные примеры показывают, что чаще всего выражение недоверия правительству в результате запроса по его инициативе влечет за собой отставку этого органа власти. Это позволяет констатировать, что законодательное предложение, касающееся обязанности принятия главой государства решения об отставке Правительства РФ на второй стадии конституционно-правового конфликта согласно ч. 4 ст. 117 Конституции РФ, не выходит за рамки мирового опыта регламентации подобных процедур.

По утверждению зарубежных ученых Т. Девана и К. Даудинга в Великобритании, Австралии, Канаде и Южной Африке в соответствии с конституционными обычаями министры несут персональную ответственность за недо-

⁴⁰¹ URL: <https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/>.

⁴⁰² URL: <https://legalinfo.mn/mn/detail/367>.

⁴⁰³ URL: <https://mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf>.

статки в управленческой деятельности в пределах своих полномочий⁴⁰⁴. Отставка отдельных министров является «корректирующим средством против снижения популярности вследствие предполагаемых недостатков правительства». Ученые эмпирическим путем подтвердили гипотезу о том, что отставка отдельного его члена в целом положительно повлияет на «народную репутацию» правительства. Для нашего государства в условиях довольно невысокого уровня одобрения населением деятельности Правительства РФ⁴⁰⁵ развитие института отставки отдельных членов правительства вполне закономерный процесс, импульс которому придала конституционная поправка 2020 года.

Редакций Основного закона 2014 года (ст. 117, п. «в» ст. 83) был установлен только механизм полной отставки Правительства РФ, претерпевший изменение в рамках конституционализации полномочий Президента РФ по принятию отставки членов Правительства РФ (п. «в¹» ст. 83 Конституции РФ) в добровольном (п. «4¹» ст. 117) или принудительном порядке (ч. 1 ст. 11 Закона о Правительстве РФ). Введение принудительного порядка отставки членов Правительства РФ в очередной раз подтверждает мнение Ю.А. Нисневича о том, что над каждым членом «висит угроза быть отправленным в отставку» и Правительство РФ является «подчиненной составной частью президентской власти»⁴⁰⁶. Заметим, отдельные положения п. «4¹» ст. 117 Конституции РФ инкорпорированы из ст. 7 и 9 Закона о Правительстве РФ 1997 года. Утратившим силу конституционным актом была предусмотрена строгая причинно-следственная связь между освобождением от должности Председателя Правительства РФ и полной отставкой Правительства РФ, не получившая реализации в действующем нормативном правовом акте. Представляется, что Председатель Правительства РФ имел право единолично инициировать отставку Правительства РФ без учета мнения других его членов, что ограничивало Президента РФ в управлении политическими

⁴⁰⁴ Dewan T. and Dowding K. The Corrective Effect of Ministerial Resignations on Government Popularity // American Journal of Political Science. 2005. № 49(1). Pp. 46–56.

⁴⁰⁵ Одобрение деятельности Правительства России. Официальный сайт Левада-центра. URL: <https://www.levada.ru/2021/02/25/odobrenie-institutov-i-doverie-politikam/>.

⁴⁰⁶ Нисневич Ю.А. Указ. соч. С. 12.

конфликтами между исполнительной и законодательной властями. Прекращение действия этого положения также устранило препятствие к полноценному осуществлению главой государства общего руководства системой ФОИВ. Также стоит учитывать, что прекратила свое действие конституционная норма об освобождении от должности Председателя Правительства РФ в случае невозможности исполнения им своих полномочий, реализация которой также влекла отставку всего состава Правительства РФ.

В настоящее время любое лицо из состава Правительства РФ может добровольно подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом РФ. По мнению Т.Я. Хабриевой и А.А. Клишаса, отставка отдельных членов Правительства РФ при сохранении текущего состава способствует обеспечению непрерывности государственного управления, повышению его устойчивости и преемственности политики правительства⁴⁰⁷. Не случайно подобные механизмы отставки предусмотрены конституциями (конституционными актами) других государств – Франции (ст. 8), Австрии (ст. 70), Бельгии⁴⁰⁸ (ст. 96), Аргентины⁴⁰⁹ (ст. 99) и т.д. Нередко, помимо главы государства, в процедуре отставки члена правительства участвует парламент. Согласно ч. 2 ст. 41 Конституции Греции парламент может своим решением лишиться доверия кого-либо из его членов. Основным закон Германии (ст. 67) предусматривает, что парламент вправе выразить недоверие Федеральному канцлеру Германии и обратиться к президенту о его отставке. В Венесуэле вынесение вотума недоверия Вице-Президенту исполнительной ветви власти Венесуэлы депутатами Национальной Ассамблеи Венесуэлы влечет его отставку (ст. 240 основного закона⁴¹⁰). В России процедура «частичной отставки» правительства отражает конституционную ответственность члена Правительства РФ только перед Президентом РФ, что ограничивает сферу действия конституционно-правового института ответственности Правительства РФ. В

⁴⁰⁷ Хабриева Т.Я, Клишас А.А. Указ. соч. С. 140.

⁴⁰⁸ URL: https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf.

⁴⁰⁹ URL: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/derechos-humanos_publicaciones_colecciondebolsillo_01_constitucion_nacion_argentina.pdf.

⁴¹⁰ URL: http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/constitucion/indice.php.

связи с этим предлагается дополнить ст. 117 Конституции РФ п. «4²», регламентирующим порядок осуществления выражения недоверия члену Правительства РФ Государственной Думой, формулировкой следующего содержания: «Государственная Дума может выразить недоверие Председателю Правительства Российской Федерации, Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации или федеральному министру. Постановление о недоверии этому лицу принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. После выражения Государственной Думой недоверия этому лицу Президент Российской Федерации вправе объявить об его отставке либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие этому лицу, Президент Российской Федерации объявляет о его отставке». Добавим, что новеллы в отечественном конституционном регулировании (ч. 5 ст. 117 Основного закона) позволяют главе государства поручить продолжать исполнять должностные обязанности члену Правительства РФ, даже при его освобождении от должности Президентом РФ на основании добровольного заявления. Безусловно, такая мера направлена на сохранение непрерывности деятельности Правительства РФ.

Итак, Правительство РФ формируется в два основных этапа, первый из которых связан с назначением Председателя Правительства РФ, а второй имеет двойственную природу, обусловленную одновременной реализацией конституционных процедур формирования структуры ФОИВ и назначения членов Правительства РФ – заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров.

Правительство РФ слагает полномочия в связи с избранием нового главы государства и досрочно прекращает полномочия ввиду отставки. Конституционными нормами регламентируется как полная отставка Правительства РФ, так и отставка отдельных его членов. При реализации той или иной процедуры прекращения полномочий как всего органа, так и отдельных его членов, принятие окончательного решения остается за Президентом РФ. Даже в случае повторного выражения Государственной Думой вотума недовере-

рия Правительству РФ, инициированного любой из сторон конституционно-правового конфликта, глава государства может не принять отставку Правительства РФ и распустить законодательный орган. Такое положение вещей снижает уровень политической ответственности Правительства РФ перед парламентом, поэтому требует пересмотра или корректировки отдельных положений конституционных процедур отставки этого органа власти.

В целом существующие правила построения ФОИВ обуславливают единство конституционно-правового института исполнительной власти. Главную роль в этом играют конституционные нормы, обеспечивающие широкое политико-правовое влияние Президента РФ практически на все стадии процесса формирования ФОИВ. Это позволяет ему осуществлять как непосредственный единоличный выбор членов Правительства РФ (Председателя Правительства РФ, глав министерств, руководство деятельностью которыми осуществляет Президент РФ), так и воздействовать на их выбор посредством реализации руководителем Правительства РФ конституционно-правовых процедур (утверждение структуры ФОИВ, отставка по собственному усмотрению).

Конституционализация принципа единства единой системы публичной власти не «ослабила» это свойство власти, несмотря на значительное декларативное расширение парламентского участия в формировании Правительства РФ. Вместе с тем, максимальное положительное влияние на филиацию единой системы публичной власти способно произвести усиление координационных взаимосвязей парламента и Правительства РФ на различных этапах осуществления конституционных процедур построения ФОИВ. Предложенные законодательные новеллы позволяют сохранить единство системы исполнительной власти, повысить эффективность функционирования ее органов, одновременно укрепив единство всей системы публичной власти.

3.3. Конституционные основы построения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации

В системе органов государственной власти субъекта РФ исполнительная власть занимает центральное место, что продиктовано как характером

распределения компетенции между Федерацией и ее субъектами, так и управленческими возможностями, которые предоставляет разветвленная иерархическая система органов⁴¹¹. ВДЛ является ключевой фигурой в системе региональных органов государственной власти и фактически возглавляет исполнительную власть в субъекте РФ. Компетенция главы субъекта РФ определяет его особое конституционное положение в системе разделения властей, позволяющее осуществлять как непосредственное управление исполнительной властью, так и опосредованно воздействовать на все региональные органы власти. Вследствие этого неудивительно, что многие процедуры формирования региональных органов исполнительной власти схожи с аналогичными процедурами на федеральном уровне, а ВДЛ является и объектом, и субъектом этих процедур.

Система органов исполнительной власти субъекта РФ формируется в несколько этапов.

I. Замещение должности ВДЛ субъекта РФ.

Закон об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ предусматривает два нормативных основания замещения должности ВДЛ: избрание гражданами или депутатами законодательного органа. Такая дихотомическая модель замещения должности главы субъекта РФ действует с 2012 года. Начальный период становления системы региональных органов исполнительной власти характеризовался отсутствием должного федерального нормативного регулирования процессов замещения этой должности, что, по мнению В.А. Лебедева⁴¹², повлекло его неограниченную свободу в обмен на лояльность федеральному центру. Ученый констатирует, что в 1993–1999 годах власть ВДЛ была практически неограниченной и сопровождалась децентрализацией регионального управления.

В 1996 году Конституционным Судом РФ признавалось, что избрание глав исполнительной власти субъектов РФ региональным законодательным

⁴¹¹ Мухаметов Р.С. Этапы формирования корпуса губернаторов в России // Вопросы управления. 2016. № 2 (39). С. 44–45.

⁴¹² Лебедев В.А. Указ. соч. С. 216.

органом превращает последний в «своеобразную избирательную коллегию, решение которой подменяет прямое волеизъявление избирателей»⁴¹³. Вопреки позиции суда, в 2004 году во всех субъектах РФ была введена в действие избирательная система косвенных выборов ВДЛ, в рамках которой при формальном участии региональных парламентов главы субъектов РФ фактически назначались главой государства. Единоличный выбор претендента Президентом РФ, отсутствие альтернативных вариантов у высшего законодательного органа и угроза его роспуска при двукратном отклонении кандидатуры – все это указывает на исключительную роль главы государства в процедуре назначения ВДЛ. Учитывая, что глава субъекта РФ, равно как и Президент РФ, де-факто являлись (и являются) главами региональной и федеральной подсистем исполнительной власти соответственно, то в субъектах РФ возникла ситуация, когда один орган исполнительной власти определял для другого ее представителя. В 2005 году Конституционный Суд РФ подтвердил законность процедуры наделения полномочиями ВДЛ, ориентируясь на право самостоятельного корректирования Российской Федерацией установленного ею государственно-правового механизма⁴¹⁴. Суд признал возможность применения различных вариантов наделения полномочиями органов и должностных лиц публичной власти, непосредственно не указанных в Основном законе как избираемых. Противоречащие определения высшего судебного органа конституционного контроля, основанные на толковании идентичных положений Конституции РФ, не могут достойно противостоять «рыхлости» и нестабильности конструкций региональных систем исполнительной власти, находящихся и сегодня в сильной зависимости от федерального центра.

В 2012 году порядок замещения должности ВДЛ изменился в направлении к расширению участия граждан в осуществлении этой конституционно-правовой процедуры и укреплению народовластия. Как справедливо отметил Р.М. Дзидзоев, в период с 2004 по 2012 годы «порядок формирования должности главы субъекта РФ был крайне бюрократическим», в которой

⁴¹³ Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 18.01.1996 № 2-П.

⁴¹⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21.12.2005 № 13-П.

участвовали руководитель Администрации Президента РФ и полномочные представители главы государства в федеральных округах⁴¹⁵. Его реформирование позволило декларативно установить публичность осуществления этой конституционно-правовой процедуры в целях придания ей большей легитимности и транспарентности. В настоящее время в 75 субъектах РФ их глава получает мандат непосредственно от народа, что обеспечивает прямое действие ч. 2 ст. 32 Конституции РФ.

Вне зависимости от основания замещения должности ВДЛ практически все кандидаты выдвигаются политическими партиями. Диспозитивной нормой ч. 3 ст. 22 Закона об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ формулируется «исключение из правила», касающееся организации института самовыдвижения кандидатов на должность ВДЛ. В большинстве субъектов РФ данный институт нормативно учрежден, но существующие федеральные законодательные ограничения обуславливают ряд политико-правовых проблем его функционирования. В этой связи отмечается противоречие между предусмотрением политической независимости кандидата и требованием найти поддержку должностных лиц органов публичной власти, конкретно – выборных должностных лиц муниципальных образований. Эта процедура, получившая наименование «муниципальный фильтр», предполагает участие муниципалитетов в формировании органов государственной власти субъектов РФ. С одной стороны, она позволяет укрепить единство системы публичной власти, а с другой – нарушает конституционный принцип самостоятельности формирования органов государственной власти субъектов РФ. Учитывая, что основными участниками пассивного избирательного процесса на уровне субъекта РФ и муниципальном уровне являются соответственно региональные и местные отделения политических партий⁴¹⁶, то у многих из кандидатов в порядке самовыдвижения при прохождении «муниципального

⁴¹⁵ Дзидзоев Р.М. Вопросы формирования должности главы субъекта Российской Федерации // Власть закона. 2020. № 1 (41). С. 47.

⁴¹⁶ Варлен М.В. Особенности правового регулирования участия политических партий в региональных и муниципальных выборах в России и зарубежных странах // Lex Russica (Русский закон). 2016. № 3 (112). С. 37.

фильтра» могут возникнуть трудности со сбором необходимого количества подписей в их поддержку. Кроме этого, кандидату необходимо собрать подписи избирателей, количество которых определяется региональным законодателем. Думается, что существующие законодательные нормы позволяют засвидетельствовать неравное конституционно-правовое положение беспартийных и партийных кандидатов, последние из которых находятся в привилегированном положении ввиду освобождения их от части формальных административно-правовых операций в рамках избирательного процесса. Но Конституционный Суд РФ высказал иное мнение по этому вопросу⁴¹⁷, отметив, что ОМС выполняют функции публичной власти на соответствующем территориальном уровне, должностные лица ОМС вправе участвовать в неимперативных формах сотрудничества между уровнями публичной власти и федеральный законодатель уполномочен установить предварительные условия поддержки избирателей, в т.ч. путем сбора подписей.

Президент РФ после 2012 года не только сохранил, но и с течением времени расширил свое участие в реализации этапа замещения должности ВДЛ. Главой государства осуществляется согласительная процедура в рамках выдвижения выбираемого гражданами кандидата, выполнявшего полномочия ВДЛ и прекратившего их досрочно в связи с отставкой по собственному желанию. Роль Президента РФ становится решающей, если глава субъекта РФ избирается региональным парламентом. Глава государства вносит кандидатуры в региональный законодательный орган по предложениям политических партий, каждая из которых предлагает не более трех кандидатур. Из предложенных кандидатур Президент РФ представляет в законодательный орган субъекта РФ для избрания только три из них. При этом весьма сложно представить ситуацию, когда региональный законодательный орган выберет

⁴¹⁷ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.12.2012 № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2012. № 53 (Часть II). Ст. 8062.

того кандидата, который не пользуется поддержкой главы государства. Но даже в этом случае Президент РФ вправе использовать конституционный механизм отрешения от должности ВДЛ, тем самым практически полностью элиминируя «демократизацию» процедуры его избрания. Примечательно, что существовавшие весьма формальные основания для принятия главой государства решения об утрате доверия глав субъектов РФ⁴¹⁸ (п. «г» ч. 1 ст. 19 Закона об общих принципах организации органов государственной власти субъектов РФ) и вовсе отсутствуют в новом Законе об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ. Этот факт в очередной раз подтверждает подчиненное положение глав субъектов РФ высшему должностному лицу государства и позволяет произвольно отправлять их в отставку без наличия юридических оснований или по политическим мотивам. Иначе говоря, прерогативы Президента РФ в части управления ВДЛ имеют абсолютный и непререкаемый характер.

В последние годы наблюдается значимая взаимосвязь между будущими выборами главы субъекта РФ и досрочной отставкой их предшественников⁴¹⁹. «Добровольная отставка» действующих ВДЛ перед выборами, вероятнее всего, связана с кадровыми решениями федеральных властей по «обновлению» персонального состава глав субъектов РФ. Использование таким образом конституционных механизмов отставки ВДЛ имеет прямое отношение к пренебрежению выражения свободной воли избирателей или законодательного органа, а также деформирует сроки легислатуры избранных лиц.

Зарубежный опыт показал, что в целом в федеративных государствах региональные единицы обладают более широкой автономией в разрешении вопросов формирования органов исполнительной власти, в том числе касающихся замещения должности высшего должностного лица. В Бразилии исполнительная власть штатов принадлежит губернатору, избираемому наро-

⁴¹⁸ Кондрашев А.А. Отрешение от должности губернатора Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия за коррупционные правонарушения и ненадлежащее исполнение им своих обязанностей: проблемы теории и практической реализации // *Lex Russica (Русский закон)*. 2020. № 3 (160). С. 25–27.

⁴¹⁹ Дзидзоев Р.М. Вопросы формирования должности главы субъекта Российской Федерации // *Власть закона*. 2020. № 1 (41). С. 48–49.

дом (ст. 28 и 77 Конституции Республики Бразилия). Глава бразильского штата самостоятельно проводит региональную политику и не подчиняется политике федерации⁴²⁰. В Австрии губернатор земли, являясь лидером наиболее влиятельной партии, замещает должности высшего должностного лица и главы правительства, но также состоит проводником федеральной политики⁴²¹. В Бельгии высшее должностное лицо субъекта федерации возглавляет региональное правительство и избирается соответствующим парламентом⁴²². В Германии функции глав субъектов федерации выполняют премьер-министры земельных правительств, избираемые региональными парламентами⁴²³. В Аргентине губернаторы являются главными политическими фигурами⁴²⁴, и, учитывая децентрализованный характер партийной системы, они оказывают значительное влияние не только на организацию органов власти провинций, но и на процессы формирования федерального парламента. Все кандидаты на должность губернатора изначально избираются партией или избирательным союзом в каждой провинции⁴²⁵ (внутрипартийные праймериз), а уже после – населением провинции. Подобная схема избрания высшего должностного лица используется практически во всех латиноамериканских государствах. Однако, имеются примеры и весомого участия федерации в замещении указанной должности. Так, в Канаде на уровне провинций, региональных единиц государства, монархом назначаются лейтенант-губернаторы (данное полномочие фактически реализуется генерал-губернатором по рекомендации премьер-министра, учитывающего мнение

⁴²⁰ Samuels D., Abrucio F.L. Federalism and Democratic Transition: The «New» Politics of the Governors in Brazil // *The Journal of Federalism*. 2002. Vol. 30. № 2. Pp. 43–61.

⁴²¹ Лексин И.В. Государственное устройство федераций в составе Европейского союза: учебное пособие / И.В. Лексин. М., 2011. С. 235.

⁴²² Там же. С. 239.

⁴²³ Там же. С. 242–243.

⁴²⁴ Ardanaz M., Leiras M., Tommasi M. The Politics of Federalism in Argentina Implications for Governance and Accountability. Inter-American Development Bank, 2012. P. 6. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2102147.

⁴²⁵ Gervasoni C. Measuring Variance in Subnational Regimes: Results from an Expert-Based Operationalization of Democracy in the Argentine Provinces // *Journal of Politics in Latin America*. 2010. Vol. 2. Pp. 13–52.

провинций)⁴²⁶. Исполнительная власть осуществляется исполнительными советами, чаще всего называемыми кабинетами. Кабинет возглавляется премьерами провинций, назначаемых лейтенант-губернаторами и пользующихся доверием регионального законодательного органа. В Индии губернатор штата, которому принадлежит исполнительная власть, назначается главой государства (ст. 155 Конституции Индии). Несмотря на это, губернатор играет в большей степени номинальную роль, тогда как реальная исполнительная власть в штатах принадлежит главным министрам (за исключением союзных территорий). В Индии существует устоявшаяся практика, когда сразу после выборов в региональный парламент партия, представляющая большинство в нем, избирает своего лидера, которому губернатор предлагает должность главного министра правительства⁴²⁷. В России, невзирая на превалирующую долю использования субъектами РФ прямых выборов в замещения должности ВДЛ, «борьба» политических партий не отражает открытого плюрализма общественного мнения ввиду участия одних и тех же федеральных партий в избрании ВДЛ, искусственных барьеров («муниципальный фильтр», «президентский фильтр»)⁴²⁸, использования практики досрочной отставки ВДЛ с учетом временного назначения его на эту же должность и т.п. Многие российские ученые и сейчас негативно воспринимают «косвенные» выборы ВДЛ, даже рассматривая их как «препятствие на пути построения демократического и гражданского общества»⁴²⁹.

Итак, произошедшая в 2000-м году полная деэтизация субъектов РФ обусловила развитие государственного устройства от Федерации к унитарной модели с законодательной и управленческой автономией регионов⁴³⁰. Суще-

⁴²⁶ Федерализм в России и Канаде: курс лекций / С.В. Кабышев, И.В. Лексин, Д. Элдер и др. М., 2009. С. 232–234.

⁴²⁷ Singh M.P. Discretionary Powers of the Governor of a State in India // *Indian Journal of Public Administration*. 2017. Vol. 63. Pp. 372–379.

⁴²⁸ Анисимов Н.Н., Мамедов А.Э. Кризис избирательной системы субъектов Российской Федерации как результат развития российского федерализма // *Российский правовой журнал*. 2021. № 1 (6). С. 64–66.

⁴²⁹ Тхабисимова Л.А. Совершенствование избирательного законодательства Российской Федерации и ее субъектов // *Избирательное законодательство и практика*. 2019. № 1. С. 23.

⁴³⁰ Ким Ю.В. Указ. раб. С. 6–7.

ствующее конституционно-правовое положение ВДЛ, в действительности составляющих кадровую номенклатуру Президента РФ, ориентировано не на сохранение самостоятельности в разрешении региональных вопросов и самостоятельности в организации исполнительной власти в границах своей компетенции, а на укреплении централизации государственной власти, основанной на строгой подчиненности различных уровней иерархии.

II. Определение элементов системы региональных органов исполнительной власти и ее структуры.

По своему содержанию региональные системы органов исполнительной власти довольно разнообразны. Практически во всех субъектах РФ ее составы утверждены конституцией (уставом) или отдельным законодательным актом (согласно п. «м» ч. 2 ст. 5 Закона об общих принципах организации органов государственной власти субъектов РФ). Вместе с тем, федеральный законодатель установил иной порядок, и система органов исполнительной власти с середины 2022 года определяется ВДЛ в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ. В довершение всего, глава субъекта РФ уполномочивается устанавливать все организационные основы деятельности региональной системы органов исполнительной власти. Нововведение не ограничивает главу субъекта РФ правом в рамках собственной компетенции единолично определять систему органов исполнительной власти субъектов РФ. Это не исключает возможности оставить без изменения существующую нормативную базу субъектов РФ по данному вопросу. Вполне логично, что ВДЛ, осуществляя руководство исполнительной властью и формируя ВИО, определяет структуру органов исполнительной власти субъекта РФ, т.е. их конкретный перечень. Представляется, что в отношении системы обоснованно утверждать аналогично, но с некоторыми оговорками. Полученные научные выводы позволили установить, что данная система является фундаментальным цельным образованием, главным субъектом публичного управления в субъекте РФ, поэтому ее определение ВДЛ без участия иных органов власти может обусловить ряд конституционно-правовых проблем. Коллегиальное принятие управленческих решений по ключевым вопросам организации ис-

полнительной власти является мировой конституционной практикой, а единоличное – восходит к практике «указного» нормотворчества, призванного заполнить пробелы законодательного регулирования в периоды политической нестабильности. С учетом сложившихся особенностей федеративных отношений в России данный вывод применим и к организации государственной власти в региональных единицах. Остается неясным, разрешено ли субъектам РФ устанавливать факультативные ограничения при определении системы органов исполнительной власти ВДЛ. Представляется, что такая возможность должна предусматриваться федеральным законодательством, поэтому видится необходимость в закреплении обязанности главы субъекта РФ в процессе определения указанной системы проводить консультацию с законодательным органом. По итогам такой консультации предлагается информировать ВДЛ о согласии с предложенным вариантом или несогласии с указанием недостатков. При этом у главы субъекта РФ целесообразно сохранить право не учитывать рекомендации регионального парламента.

III. Назначение председателя ВИО и других его членов.

Принцип самостоятельности формирования субъектами РФ органов исполнительной власти предполагает в пределах собственной компетенции устанавливать те или иные конституционно-правовые процедуры назначения членов ВИО. Руководствуясь этим принципом, субъекты РФ избрали различные пути их реализации. Детально не углубляясь в сравнительно-правовой анализ нормативного обеспечения процедур назначения членов правительств во всех региональных единицах нашего государства, выделим общие закономерности их осуществления, концентрируя внимание на наиболее важных проблемах конституционного значения.

Состав ВИО может быть как определенным, закрытым, или относительно определенным, открытым, когда окончательный перечень типовых должностей окончательно определяется ВДЛ⁴³¹. К примеру, Республике Ингушетия, Хабаровском крае, Архангельской и Ярославской областях определенный

⁴³¹ Нудненко Л.А. Указ. соч. С. 254.

состав ВИО. В Ставропольском крае, Ульяновской области и Ямало-Ненецком автономном округе состав ВИО является открытым. Иногда открытый состав ВИО позволяет главе субъекта РФ включать не только должностных лиц органов исполнительной власти, но иных лиц, что может привести к формированию неоптимальной организационно-правовой структуры органа, искажению принципов отраслевого управления и дублированию функций. В Еврейской автономной области губернатор определяет иных членов правительства из числа руководителей органов исполнительной власти области, формируемых этим органом⁴³². В Воронежской области состав правительства может быть расширен за счет включения членов указом губернатора, но не может быть более 35 человек⁴³³. В состав Правительства Ленинградской области ВДЛ может ввести иных лиц⁴³⁴. В Республике Марий Эл в состав правительства могут быть включены руководители других государственных органов⁴³⁵. В связи с изложенным представляется обоснованным предложение закрепить на федеральном уровне обязанность субъектов РФ устанавливать в уставах (конституциях) конкретный перечень должностей, являющихся членами ВИО⁴³⁶.

В тех субъектах РФ, где ВДЛ не входит в состав ВИО (за исключением Республики Карелия, Вологодской области) назначается председатель правительства, наименование должности которого закреплено в региональных конституциях (уставах). В большинстве случаев назначение председателя правительства субъекта РФ осуществляется ВДЛ по согласованию с законодательным органом. В случае отклонения региональным парламентом ВДЛ кандидатуры на должность председателя правительства субъекта РФ данная

⁴³² Устав Еврейской автономной области от 08.10.1997 № 40-ОЗ (ред. от 20.07.2022) // Собрание законодательства ЕАО. 23.12.2002. № 6. Ст. 0516.

⁴³³ Закон Воронежской области от 30.09.2008 № 77-ОЗ (ред. от 05.12.2022) «О правительстве Воронежской области» // Собрание законодательства Воронежской области. 16.10.2008. № 9. Ст. 339.

⁴³⁴ Закон Ленинградской области от 27.10.1994 № 6-оз (ред. от 01.01.2023) «Устав Ленинградской области» // Вестник Правительства Ленинградской области. № 1. 1995.

⁴³⁵ Закон Республики Марий Эл от 18.09.2001 № 23-З (ред. от 31.10.2022) «О Правительстве Республики Марий Эл» // Собрание законодательства Республики Марий Эл. 26.10.2001. № 10. Ст. 385.

⁴³⁶ Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. К 80-летию Института государства и права РАН / А.С. Автономов, И.Л. Бачило, А.А. Бондаренко, А.А. Гришковец, и др.; отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М., 2004. С. 467.

процедура не может ограничиться одной стадией. Но последующие стадии этой процедуры, наступающие после первого или повторного отклонения кандидатуры, упоминаются в нормативных актах не всех субъектов РФ. В республиках Адыгея, Ингушетия, Саха (Якутия), в Кабардино-Балкарской и Удмуртской республиках, в Астраханской, Калининградской, Кировской и Саратовской областях, а также в Красноярском крае региональный законодатель предусмотрел несколько стадий осуществления этой процедуры. Так, в Республике Адыгея⁴³⁷ нормативно урегулирован случай двукратного неодобрения кандидатуры, в Астраханской области⁴³⁸ и Республике Ингушетия⁴³⁹ – трехкратного отклонения кандидатуры, в Калининградской⁴⁴⁰ и Кировской областях⁴⁴¹ – неоднократного ее отклонения. Примечательно, что неоднократное несогласие регионального парламента с кандидатурой не влечет за собой никаких конституционно-правовых последствий для этого органа ввиду отсутствия угрозы роспуска по данному основанию. В соответствии с ч. 2 ст. 41 Устава Ярославской⁴⁴² области роль парламентариев в назначении председателя правительства вообще сугубо формальная, так как губернатор после трехкратного отклонения кандидатуры назначает ее самостоятельно. Реализация концепции единой системы публичной власти предполагает укрепление координационных взаимосвязей между органами государственной власти на всех уровнях Федерации, поэтому совершенствование нормативного регулирования процедур, связанных с непосредственным действием

⁴³⁷ Закон Республики Адыгея от 01.10.1996 № 24 (ред. от 04.07.2022) «О Кабинете Министров Республики Адыгея» // Ведомости Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея. № 8. 20.09.1996.

⁴³⁸ Закон Астраханской области от 04.07.2022 № 38/2022-ОЗ «О Правительстве Астраханской области» // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 07.07.2022. № 26.

⁴³⁹ Конституционный закон Республики Ингушетия от 10.06.1998 № 5-РКЗ (ред. от 10.01.2023) «О Правительстве Республики Ингушетия» // Ингушетия. 26.06.1998.

⁴⁴⁰ Уставный закон Калининградской области от 12.10.2011 № 42 (ред. от 18.04.2022) «О Правительстве Калининградской области» // Комсомольская правда – Калининград (приложение «Официальный вестник»). 22.10.2011. № 158.

⁴⁴¹ Закон Кировской области от 26.07.2001 № 10-ЗО (ред. от 09.05.2022) «О Правительстве и иных органах исполнительной власти Кировской области» // Вятский край. 28.07.2001. № 139 (2587).

⁴⁴² Закон Ярославской области от 01.10.2010 № 30-з (ред. от 26.12.2022) «Устав Ярославской области» // Документ-Регион. 14.10.2010. № 79.

принципа сдержек и противовесов, – одно из приоритетных направлений нормотворчества субъекта РФ. В связи с этим важно обеспечить действенное, а не номинальное, участие парламентов субъектов РФ в назначении председателей правительств. Представляется, что оптимальным вариантом для всех субъектов РФ является нормативное закрепление трех стадий процедуры назначения председателя правительства. В случае трехкратного отклонения кандидатуры наиболее значимыми вопросами являются возможность повторного внесения главой субъекта РФ той же самой кандидатуры и конституционно-правовая ответственность парламента за последующие ее отклонения. В Кабардино-Балкарской Республике отклоненная кандидатура на должность председателя правительства повторно не вносится⁴⁴³. В Кировской области губернатор вправе вносить на рассмотрение новые или те же кандидатуры, но одна и та же кандидатура не может вноситься более двух раз. В Саратовской области кандидатура на должность председателя правительства вносится губернатором области не более двух раз подряд⁴⁴⁴. Внесение на согласование одной и той же кандидатуры более двух раз означает несогласие ВДЛ с мнением парламентариев, игнорирование которого «обесценивает» участие законодательного органа в процедуре назначения главы правительства. А вот вопрос о наделении главы субъекта РФ правом роспуска парламента при трехкратном отклонении кандидатуры имеет весьма дискуссионный характер, поскольку ВДЛ возглавляет исполнительную власть или (и) руководит ВИО. В такой ситуации в наделении ВДЛ полномочием по роспуску высшего законодательного органа усматривается нарушение принципа разделения властей, заключающееся во вторжении исполнительной власти в компетенцию законодательной власти. С другой стороны, многократные отклонения парламентом предлагаемых ВДЛ кандидатур не влекут никакой конституционно-правовой ответственности депутатов, что обуславливает риски возникновения конфликта законодательной и исполнительной властей.

⁴⁴³ Конституция Кабардино-Балкарской Республики от 01.09.1997 № 28-РЗ (ред. от 15.07.2021) // Кабардино-Балкарская правда. № 215. 29.08.2006.

⁴⁴⁴ Закон Саратовской области от 05.09.1996 (ред. от 28.04.2022) «О Правительстве Саратовской области» // Саратовские вести. 10.09.1996.

В связи с вышесказанным предлагается следующая схема реализации анализируемой процедуры: после двукратного отклонения региональным парламентом кандидатуры обязать ВДЛ вносить две кандидатуры – повторно ту же и новую, а парламент обязать согласовать одну их предложенных.

Полномочие главы субъекта РФ по формированию ВИО воплощается, в том числе, в назначении его членов. Во всех субъектах РФ в назначении претендентов на ключевые должности органов исполнительной власти принимают участие региональные парламенты. Эту практику поддерживают и большинство представителей отечественной конституционной науки⁴⁴⁵. Как правило, с согласия депутатов регионального законодательного органа назначаются его председатель и заместители председателя. В некоторых субъектах РФ согласие парламентариев требуется для назначения и других членов ВИО: руководителя органа исполнительной власти по вопросам финансов (в республиках Алтай, Бурятия, Карелия, Марий Эл, Тыва и Хакасия, в Удмуртской и Чеченской республиках; в Алтайском, Камчатском, Красноярском и Пермском краях; Архангельской, Брянской, Кировской, Курской, Новосибирской и Саратовской областях, в Кемеровской области – Кузбассе), экономического развития (в Алтайском и Красноярском краях; в республиках Бурятия, Карелия, Марий Эл и Тыва, в Чеченской Республике), социальной защиты населения (в Брянской области), управления и распоряжения имуществом (в Камчатском крае; в Кировской и Курской областях), санаторно-курортного и туристического обеспечения (в Республике Крым), сельского хозяйства (в Республике Марий Эл, в Чеченской Республике), образования и здравоохранения (в Республике Марий Эл), градостроительной деятельности (в Новосибирской области), транспорта и дорожного хозяйства (в Новосибирской области), промышленности (в Чеченской Республике). Закрепление в конституциях и уставах субъектов РФ процедуры согласования парламентариями кандидатур на должности членов правительства в отсутствие регла-

⁴⁴⁵ Ишеков К.А. Реализация конституций и уставов субъектов Российской Федерации органами государственной власти: конституционно-правовое исследование: монография / К.А. Ишеков. М., 2013. С. 171.

ментации общего порядка ее осуществления открывает широкие возможности ее интерпретации законодателем. Именно порядок осуществления согласительной процедуры отражает «реалистичность» участия парламентариев в процедуре назначения членов правительства – форма принятия решения и порядок его оформления.

К.А. Ишековым справедливо отмечено, что «правовое регулирование и реализация большинства кадровых вопросов о назначении «вторых» лиц органов исполнительной власти ... в большей мере сосредоточено в самих регионах»⁴⁴⁶, что подтверждается участием региональных парламентов в согласовании кандидатур, предлагаемых ВДЛ для замещения наиболее ответственных должностей. Отдельными учеными высказалось мнение о необходимости участия региональных парламентов в назначении всех членов правительства субъекта РФ⁴⁴⁷, которое противоречит официальной правовой позиции Конституционного Суда РФ. Еще в 2001 году суд определил, что перечень должностных лиц не должен включать всех членов регионального правительства, «поскольку... имело бы место чрезмерное вмешательство законодательного (представительного) органа власти в прерогативы ... главы исполнительной власти»⁴⁴⁸. Нормативные положения всего массива регионального законодательства в целом не идут в разрез с правовой позицией Конституционного Суда РФ.

В федеративных государствах не существует единой концепции осуществления конституционно-правовых процедур назначения членов региональных правительств. В большинстве парламентарных республик и монархий ключевая роль в назначении членов регионального исполнительного органа отводится законодательному органу, в президентских и смешанных –

⁴⁴⁶ Ишеков К.А. Указ. соч. С. 172.

⁴⁴⁷ См., напр.: Павлушкин А.В. Компетенция законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 166; Сурков Д.Л. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование): монография / Д.Л. Сурков. Иркутск, 1999. С. 165.

⁴⁴⁸ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 18.01.2001 № 2-О «По запросу Президента Республики Бурятия о проверке конституционности отдельных положений статей 74, 78, 86 и 93 Конституции Республики Бурятия» // СЗ РФ. 2001. № 6. Ст. 606.

главе субъекта. В Австрии (ч. 1 ст. 101 основного закона) члены правительства избираются парламентами земли в рамках двух систем: пропорциональной и мажоритарной. В первом случае это означает, что партии с определенным количеством представителей в парламенте земли занимают как минимум одну должность в правительстве (например, в Нижней Австрии⁴⁴⁹). Во втором случае представитель партии, набравшей наибольшее количество голосов на выборах в законодательный орган, формирует список предлагаемых всеми партиями кандидатов, окончательная редакция которого представляется парламенту для единогласного голосования (например, в Тироле⁴⁵⁰). В Бельгии члены региональных правительств избираются парламентами⁴⁵¹. В Германии премьер-министр земли назначает членов правительства тремя способами: с согласия законодательного органа, с последующим утверждением им членов правительства, с последующим принятием вотума доверия правительству⁴⁵². В США большинство губернаторов наделены широкими полномочиями по назначению должностных лиц исполнительной власти штата, многие из которых впоследствии входят в состав консультативного комитета губернатора, называемого «кабинетом»⁴⁵³. Часто эти назначения подлежат утверждению одной или обеими палатами законодательного собрания штата. Несмотря на то, что процесс утверждения кандидатуры зачастую носит формальный характер, законодательные органы могут использовать его для расширения своего политического влияния на губернаторов. В связи с этим многие губернаторы, прежде чем официально выдвигать кандидатуры, проводят консультации с авторитетными парламентариями. В подавляющем большинстве штатов предусматривается должность вице-губернатора, который избирается населением совместно с губернатором. В ряде штатов также предусмотрены выборы одного или нескольких глав

⁴⁴⁹ Lower Austrian provincial government – Niederösterreichische Landesregierung. URL: https://second.wiki/wiki/niederc3b6sterreichische_landesregierung.

⁴⁵⁰ Duties, portfolios and majority system. URL: <https://www.tirol.gv.at/en/government/duties-portfolios-and-majority-system/>.

⁴⁵¹ Belgium. URL: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Belgium-Introduction.aspx>.

⁴⁵² Лексин И.В. Указ. соч. С. 243.

⁴⁵³ Governors' Powers & Authority. URL: <https://www.nga.org/governors/powers-and-authority/>.

других департаментов, в том числе ведущих вопросами организации коммунального обеспечения, сельского хозяйства, труда и природных ресурсов. В Бразилии согласно конституции, вице-губернатор штата избирается населением; губернатор самостоятельно назначает государственных секретарей, входящих в состав правительства. В Канаде, согласно ст. 63 Конституционного акта 1867 года⁴⁵⁴, лейтенант-губернатором назначаются члены правительства. В настоящее время это полномочие приобрело символический характер, потому как члены региональных правительств назначаются по рекомендации премьеров и являются, в основном, депутатами соответствующих legislatures.

Во всех субъектах РФ действует принцип сменяемости исполнительной власти, предполагающий установление конституционно-правовых оснований прекращения полномочий ВДЛ и ВЮ.

На сегодняшний день федеральным законодательством предусмотрено два основания прекращения полномочий ВДЛ: сложение полномочий и отставка. Глава субъекта РФ слагает полномочия по окончании пятилетнего срока, и точнее – с момента принесения присяги вновь избранным ВДЛ (ч. 8 ст. 20 Закона об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ).

Названным законом закреплено девять оснований досрочного прекращения полномочий ВДЛ субъекта РФ, окончательное решение о котором может приниматься Президентом РФ или законодательным органом субъекта РФ. Глава государства принимает участие в любой процедуре досрочного прекращения полномочий ВДЛ, поэтому даже в случае добровольного принятия им решения об отставке требуется согласие Президента РФ. Он является главной фигурой в принятии решения об отставке ВДЛ, тогда как законодательный орган в рамках своей компетенции по сути «конституционализует» уже установленные другими органами государственной власти обстоятельства или (и) решения, исключающие возможность продолжения государственной службы. Следует подчеркнуть, что Законом об общих принципах

⁴⁵⁴ Constitution Act, 1867. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/fulltext.html#end31>.

организации публичной власти в субъектах РФ не предусматривается отставка ВИО в случае отрешения ВДЛ от занимаемой должности руководителя этого органа. Основания, предусматривающие инициирование процедуры выражения недоверия⁴⁵⁵, напрямую не связаны с деятельностью ВИО и относятся, в основном, к вопросам полномочий ВДЛ как органа публичной власти. Вероятнее всего, законодатель в связи с этим не усмотрел целесообразности пролонгировать данное нормативное положение в новом федеральном законе, регулирующем отношения публичной власти в субъектах РФ.

Действующий правовой механизм выражения недоверия ВДЛ законодательным органом представляется недостаточно совершенным. Во-первых, региональный парламент обладает только потенциальной возможностью отправить главу субъекта РФ в отставку: окончательное решение по данному вопросу принимает Президент РФ. Во-вторых, отсутствие стадии повторного выражения недоверия в этой процедуре дает возможность осуществлять ее неограниченное количество раз без наступления каких-либо значимых юридических последствий для законодательного органа. Опираясь на опыт конституционно-правового регулирования порядка выражения недоверия федеральному правительству, думается, что целесообразно предусмотреть в этой процедуре две стадии, на второй из которых, при повторном принятии решения законодательным органом об отрешении главы субъекта РФ от должности, Президент РФ должен воплотить его в жизнь. Данное предложение позволит сбалансировать систему сдержек и противовесов на региональном уровне и не допустить излишнего вмешательства федерального центра в организацию систем государственных органов субъектов РФ.

С точки зрения конституционно-правовой науки сложно однозначно интерпретировать значение процедуры отрешения от должности главы субъекта РФ, связанное с утратой доверия Президента РФ. С одной стороны, эта жесткая мера конституционно-правовой ответственности за ненадлежащее исполнение обязанностей ВДЛ, реализуемая гарантом Конституции РФ.

⁴⁵⁵ В соответствии с ч. 1 ст. 30 указанного нормативного правового акта.

С другой стороны, отсутствие единого понимания правовой природы такого способа отрешения от должности⁴⁵⁶ и «упрощенная» форма его реализации (единоличное принятие решения главой государства, отсутствие обязательных и факультативных нормативных ограничений) противоречит полноценному осуществлению народовластия на уровне субъекта РФ.

Основными региональными законами, как правило, установлено два основания прекращения полномочий ВИО – сложение полномочий и отставка. Если в ранее действовавшем Законе об общих принципах организации органов государственной власти субъектов РФ об указанных процедурах даже не упоминалось, то с принятием нового нормативного правового акта ситуация изменилась: в ч. 8 ст. 32 закреплены названные виды прекращения полномочий ВИО.

Перед вновь избранным или вступившим в должность главой субъекта РФ ВИО слагает полномочия. Сложение полномочий регионального правительства – дополнение демократического процесса смены ВДЛ, возглавляющего исполнительную власть в субъекте РФ путем проведения прямых или косвенных выборов. В некоторых территориальных единицах данная процедура именуется отставкой (в Чувашской Республике, Ивановской и Магаданской областях, г. Москве) или прекращением полномочий (в Иркутской области). По мнению автора, данные «юридические разночтения» возникли вследствие наличия пробела в федеральном законодательстве, касающегося отсутствия понятий этих процедур и регламентации общего порядка их осуществления. Действенным стимулом к использованию региональным законодателем единообразных наименований основополагающих конституционно-правовых процедур могли стать соответствующие поправки в вышеупомянутый федеральный закон.

Досрочное прекращение полномочий ВИО или отдельных его членов называется отставкой, являющейся одной из основных форм их конституци-

⁴⁵⁶ Самусевич А.Г. Конституционное право России. Организация деятельности органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов РФ: учебное пособие. Иркутск, 2018. С. 82.

онно-правовой ответственности⁴⁵⁷. Ниже представлены возможные ее варианты, критериями которой явились различия в причинах и условиях их осуществления.

1. Отставка ВИО, обусловленная:

- добровольной отставкой, принятой ВДЛ;
- принятием ВДЛ решения об отставке;
- отрешением ВДЛ от должности Президентом РФ;
- освобождением от должности председателя ВИО (если ВДЛ не совмещает эту должность с названной);
- выражением недоверия ВИО региональным парламентом и принятием решения ВДЛ об отставке;
- повторным выражением недоверия ВИО региональным парламентом и объявлением ВДЛ об отставке.

2. Отставка отдельных членов ВИО по причине:

- утверждения ВДЛ решения о добровольном сложении полномочий;
- выражения недоверия законодательным органом;
- выражения недоверия законодательным органом и принятием решения ВДЛ об отставке;
- выражения недоверия ВДЛ.

Добровольная отставка ВИО предусмотрена законодательством не всех региональных единиц, но даже в тех субъектах РФ, где она имеется – урегулирована не в полной мере. Кабинет Министров Республики Адыгея вправе подать в отставку и глава республики ее принимает (ч. 2 ст. 89 конституции республики⁴⁵⁸): это все нормативные положения, касающиеся добровольной отставки ВИО в данном субъекте РФ. Ни в Законе Республики Адыгея от 01.10.1996 № 24 «О Кабинете Министров Республики Адыгея», ни в Регла-

⁴⁵⁷ Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь / С. А. Авакьян. М., 2015. С. 605.

⁴⁵⁸ Конституция Республики Адыгея от 10.03.1995 (ред. от 27.10.2021) // Ведомости Законодательного Собрания (Хасэ) – Парламента Республики Адыгея. 1995. Март. № 16.

менте Кабинета Министров Республики Адыгея⁴⁵⁹ порядок осуществления данной процедуры найти не представляется возможным. Аналогичная ситуация сложилась в Республике Калмыкия, Кировской, Московской и Сахалинской областях. В связи с этим видится необходимость в установлении региональным законодателем формы принятия решения (на заседании или без проведения такового), требований к кворуму и порядка оформления принятого решения (способ уведомления ВДЛ, вид правового акта).

Законом об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ закреплено только одно из оснований принудительной отставки ВИО – по решению ВДЛ (п. 5 ст. 25), но в региональной нормотворческой практике встречаются и другие. Наличие у ВДЛ права, касающегося единоличного принятия решения об отставке ВИО, является элементом конституционно-правового статуса главы субъекта РФ, определяющего его как главу исполнительной власти. ВДЛ уполномочено определять состав и структуру правительства, а также назначать его членов, что свидетельствует о наличии ключевой роли главы субъекта РФ в формировании ВИО. Неудивительно, что конституционно-правовую ответственность ВИО несет в первую очередь перед главой субъекта РФ. Указанные основания, по-видимому, предоставляют ВДЛ безусловное право принимать решение об отставке сформированного им ВИО в пределах срока своих полномочий по собственному усмотрению, без участия органа законодательной власти.

В тех субъектах РФ, где ВДЛ не совмещает эту должность с должностью председателя ВИО и не входит в его состав, основанием для отставки правительства может служить отставка председателя. Так, согласно Конституции Республики Дагестан Глава Республики не входит в состав правительства, и освобождение от должности председателя правительства по инициативе ВДЛ и предусмотренным региональным законом основаниям, влечет за собой отставку возглавляемого им органа. Подобная схема отставки прави-

⁴⁵⁹ Постановление Кабинета Министров Республики Адыгея от 19.01.2004 № 4 (ред. от 17.05.2021) «О Регламенте Кабинета Министров Республики Адыгея» // Собрание законодательства Республики Адыгея. 2004. Январь. № 1.

тельства действует в Карачаево-Черкесской Республике и Калининградской области (если председатель правительства не является губернатором). Считаем, что отставка ВИО – неоправданное последствие применения меры конституционно-правовой ответственности в отношении его председателя. Во-первых, председатель, как правило, обладает ограниченной компетенцией в отношении ВИО, включающей организационно-распорядительные и представительские полномочия. Во-вторых, именно глава субъекта РФ возглавляет исполнительную власть и осуществляет общее руководство ВИО. В-третьих, у ВДЛ имеется исключительное право отправить в отставку ВИО в случае его неэффективной деятельности. Отставка председателя ВИО – одна из персональных мер конституционно-правовой ответственности, которая может выступить санкцией за реализацию полномочий, непосредственно не связанных с деятельностью возглавляемого им органа или отдельных подчиненных должностных лиц (к примеру, за нарушение антикоррупционного законодательства). Распространение последствий применения крайних мер персональной ответственности к отдельным должностным лицам органа исполнительной власти не должно приводить к досрочному прекращению полномочий всех его членов ввиду необходимости сохранения стабильности функционирования системы исполнительной власти. Заметим, что действовавшая до 2020 года аналогичная схема отставки федерального правительства была упразднена.

Законом об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ не предусматриваются процедуры, связанные с выражением недоверия ВИО. Согласно ч. 9 ст. 61 названного Закона законодательный орган субъекта РФ вправе выразить недоверие только руководителям исполнительных органов, в назначении на должность которых он принимал участие. Выражение недоверия влечет немедленное освобождение их от должности. Отсутствие федерального регулирования осуществления процедуры выражения недоверия ВИО региональным законодательным органом было самостоятельно было восполнено только некоторыми субъектами РФ – Республикой Саха (Якутией) и Кабардино-Балкарской Республикой. Процедура выраже-

ния недоверия в этих субъектах РФ схожа и может включать две стадии. На первой стадии в случае вынесения вотума недоверия законодательным органом ВИО наступление значимых конституционно-правовых последствий зависит от решения ВДЛ. Последний вправе не отправлять ВИО в отставку, не согласившись с решением парламентариев. Однако при повторном выражении недоверия глава субъекта РФ обязан объявить об отставке регионального правительства. Данная процедура выражения недоверия с формально-юридической точки зрения усиливает влияние законодательного органа на правительство ввиду расширенной конституционно-правовой ответственности по сравнению с процедурой отставки одного или нескольких членов ВИО. Однако распространение такой меры ответственности на другие субъекты РФ лишено практического смысла по нескольким причинам. ВДЛ возглавляет исполнительную власть в субъекте РФ, обладая ключевыми полномочиями в отношении организации органов исполнительной власти, поэтому призван нести ответственность за деятельность ВИО. Объективно выраженное недоверие ВИО в широком смысле является следствием неэффективного функционирования всей системы органов исполнительной власти и, в первую очередь, регионального правительства. В процедуре вынесения вотума недоверия ВИО глава субъекта РФ выступает как орган публичной власти, разрешая конституционно-правовой конфликт законодательной и исполнительной властей. Подчеркнем, что ВДЛ одновременно является и органом, входящим в систему исполнительной власти. Выходит, что «арбитром» этого конфликта выступает орган, обладающий общей и специальной компетенцией. ВДЛ как глава исполнительной власти призван нести как минимум субсидиарную конституционную ответственность за деятельность ВИО. Однако отставка общерегионального органа исполнительной власти не влечет никакой конституционной ответственности для ВДЛ. Напротив, участие в этой процедуре обособляет его положение от исполнительной власти. В то же время участие в этом конфликте ВДЛ как органа исполнительной власти нарушает принцип разделения властей, так как исполнительный орган не должен разрешать конфликт исполнительной и законодательной властей. Данные проблемы

предопределяют необязательность нормативного регулирования на федеральном уровне процедуры выражения недоверия ВИО региональным законодательным органом.

Отставка отдельных членов правительства, как и в целом органа, может быть двух видов: добровольная и принудительная. Процедура добровольной отставки членов ВИО предусматривается законодательством не всех субъектов РФ. К тому же в некоторых из них ВДЛ вправе отклонить отставку члена регионального правительства, в связи с чем возникает вопрос о соблюдении конституционного принципа свободы труда.

Члены правительства субъекта РФ, как правило, замещают должности государственной гражданской службы субъекта РФ (ч. 2 ст. 8 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»⁴⁶⁰). В 2006 году Конституционный Суд РФ определил, что прохождение государственной службы является реализацией конституционного права на труд⁴⁶¹. Подчеркнем, что, несмотря на региональные различия подходов к решению проблемы применения трудового законодательства к служебной деятельности лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ⁴⁶², указанная правовая позиция суда применима и к названной категории должностей. Принцип свободы труда означает невозможность запретить расторгнуть по собственному желанию уже заключенный трудовой договор⁴⁶³ или служебный контракт (т.е. прекратить трудовые отношения) по инициативе члена регионального правительства.

⁴⁶⁰ СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

⁴⁶¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.11.2006 № 504-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Стерхова Николая Иннокентьевича на нарушение его конституционных прав частью второй статьи 48 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66276/.

⁴⁶² Чаннов С.Е. О трудовом статусе лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации // Современное право. 2015. № 5. С. 42.

⁴⁶³ Чиканова Л.А. Право на труд: конституционный и международный аспекты // Журнал российского права. 2018. № 5. С. 14.

Наиболее совершенные нормативные конструкции добровольной отставки члена ВИО, исключающие неопределенность реализации принципа свободы труда в рамках осуществления этой конституционно-правовой процедуры, действуют в Магаданской и Омской областях. Так, согласно ч. 2 ст. 9 Закона Магаданской области от 26.12.2013 № 1674-ОЗ «О губернаторе Магаданской области и Правительстве Магаданской области»⁴⁶⁴ в случае непринятия отставки ВДЛ член правительства вправе сложить полномочия по истечении двух недель со дня подачи заявления об отставке. В соответствии с ч. 2 ст. 53 Устава Омской области⁴⁶⁵ в случае непринятия отставки губернатором член Правительства Омской области вправе сложить полномочия по истечении тридцати дней со дня подачи заявления об отставке. Отклонение отставки члена правительства имеет скорее политическое значение, нежели юридическое, и служит средством сохранения стабильного функционирования системы органов исполнительной власти в субъекте РФ. С нашей точки зрения, отклонение добровольной отставки только ключевых должностных лиц ВИО имеет политико-правовое значение. В частности, этот путь выбрала Республика Дагестан в отношении председателя Правительства и Республика Мордовия – в отношении главы Правительства, его первых заместителей и заместителей⁴⁶⁶. Отклонение отставки членов правительства, помимо председателя и его заместителей, – излишняя бюрократизация управленческой деятельности центральных органов государственной власти на региональном уровне.

Немаловажное значение имеет процедура выражения недоверия члену регионального правительства как средство обеспечения конституционно-правовой ответственности должностных лиц органов исполнительной власти перед законодательным органом. Несмотря на то, что федеральным законодателем предусмотрено, что данное полномочие реализуется только в отношении тех руководителей органов исполнительной власти, в назначении которых парламентарии принимали участие, законодательные органы некоторых субъ-

⁴⁶⁴ Магаданская правда. 2013. № 103 (20651).

⁴⁶⁵ Ведомости Законодательного Собрания Омской области. 1995. № 6. Ст. 155.

⁴⁶⁶ Закон Республики Мордовия от 30.05.2022 № 21-З «О Правительстве Республики Мордовия» // Известия Мордовии. 2022. № 58–24.

ектов РФ оставили за собой право выражать недоверие и другим членам ВИО. Например, это предусмотрено в Республике Марий Эл. В субъектах РФ, где ВДЛ не замещает должность главы правительства, выражение недоверия руководителю ВИО может повлечь за собой отставку всего правительства (в Республике Дагестан, Карачаево-Черкесской Республике). Двухэтапная процедура выражения недоверия отдельным членам правительства установлена в Красноярском и Ставропольском краях. Согласно п. «к» ч. 5 ст. 10 Закона Красноярского края от 10.07.2008 № 6-1930 «О Правительстве Красноярского края и иных органах исполнительной власти Красноярского края»⁴⁶⁷ Законодательное Собрание Красноярского края вправе повторно выразить недоверие названным членам правительства. Губернатор вправе представить обоснованное возражение на постановление законодательного органа о выражении недоверия члену правительства (ч. 2 ст. 102 Устава Красноярского края), тем самым препятствуя его отставке. Повторное выражение недоверия законодательным органом служит основанием для отставки члена правительства. В ряде региональных единиц выражение недоверия члену правительства не является безусловной процедурой. В Кировской области установлены временные ограничения принятия решения о вынесении вотума недоверия отдельным членам правительства: решение не может быть принято в течение шести месяцев после вступления в должность губернатора, в течение шести месяцев после избрания законодательного органа и за шесть месяцев до истечения срока его полномочий (ч. 5 ст. 6 Закона Кировской области от 26.07.2001 № 10-ЗО «О Правительстве и иных органах исполнительной власти Кировской области»). Выражение недоверия парламентариями не всегда влечет отставку члена правительства (могут наступить и иные последствия). Так, принятие Законодательным собранием Ленинградской области решения о выражении недоверия членам правительства может служить основанием освобождения их от должности губернатором (ч. 8 ст. 36 Устава Ленинградской области). В Московской области губернатор в месячный срок принимает решение об освобож-

⁴⁶⁷ Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2008. № 35 (256).

дении от должности руководителя исполнительного органа, в отношении которого вынесен вотум недоверия и извещает законодательный орган об этом (ч. 7 ст. 5 регионального нормативного правового акта⁴⁶⁸).

О единстве регионального института организации выражения недоверия законодательным органом члену правительства говорить не приходится. Наличие собственной компетенции субъектов РФ по вопросам организации государственной власти на региональном уровне позволяет по своему усмотрению оперировать порядком реализации данной процедуры, имеющей, в большей степени, декларативный характер и служащей превентивной мерой, обеспечивающей надлежащее исполнение обязанностей членами правительства. Ввиду довольно редкого ее применения на практике и исключения из законодательных актов некоторых субъектов РФ (например, в Тамбовской области⁴⁶⁹), не имеет смысла вести дискуссию о возможности интеграции в федеральное законодательство.

Итак, отражение в Основном законе концепции единой системы публичной власти интенсифицировало процессы реформирования федерального и регионального законодательства, регулирующего общие вопросы организации исполнительной власти. Окончательно утвердилась главная цель организации органов исполнительной власти субъектов РФ – построение их целостной системы с оптимальным разграничением предметов ведения и полномочий. Но стоит учитывать, что в рамках этого процесса особое внимание заслуживают риски эволюции государственного устройства России от Федерации к унитарной модели с законодательной и управленческой автономией регионов.

С принятием Закона об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ произошли наиболее серьезные за последнее десятилетие сдвиги в укреплении централизации государственной власти, отразившиеся,

⁴⁶⁸ Закон Московской области от 02.11.2005 № 230/2005-ОЗ (ред. от 29.12.2022) «О Правительстве Московской области» // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2005. № 215.

⁴⁶⁹ Закон Тамбовской области от 26.04.2022 № 80-З «О внесении поправок к Уставу (Основному Закону) Тамбовской области Российской Федерации» // Тамбовская жизнь (специальный выпуск). 2022. № 29 (2266).

в том числе, на порядке формирования и прекращения деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ. Во-первых, налицо стремление субъектов РФ к унификации конституционно-правовых механизмов назначения членов ВЮ. В связи с этим во многих региональных единицах последние коррелируют с механизмом назначения членов федерального правительства. В Российской Федерации, как и во многих федеративных государствах, региональные парламенты принимают участие в назначении членов ВЮ, чем формально обеспечивается сбалансированность полномочий и стабильность двух ветвей власти. Однако данная стабильность не является безусловной, поэтому необходимо учитывать конституционно-правовые риски ее возможной деградации в периоды политической нестабильности. В частности, одним из таких рисков является отсутствие конституционно-правовой ответственности законодательного органа при неоднократном отклонении предложенных ВДЛ кандидатур на должности членов правительства. Во-вторых, все процедуры досрочного прекращения полномочий ВДЛ так или иначе взаимосвязаны с решениями Президента РФ, позволяющими ему различными способами отправить главу субъекта РФ в отставку. Исключение процедуры отзыва ВДЛ из федерального законодательства, отчасти обусловленное последовательным усложнением процедур ее реализации, выражает потребности федерального центра в исключении возможности «автономистского» влияния региональных политических сил на организацию исполнительной власти в субъектах РФ. Произшедшие изменения ставят ВДЛ еще в более выраженную зависимость от главы государства, тем самым конфликтуя с принципом самостоятельности региональных единиц в осуществлении государственной власти.

ВДЛ возглавляет исполнительную власть в субъекте РФ, поэтому от эффективности применения тех или иных конституционно-правовых механизмов замещения его должности зависит «жизнеспособность» системы органов исполнительной власти. Несмотря на то, что в большинстве региональных единиц ВДЛ избирается народом, постоянно проживающим на территории этого субъекта РФ, положения федерального законодательства препят-

ствуют участию в выборах «случайных» кандидатов. Ими регулируется порядок выдвижения кандидатов политическими партиями, «муниципальный» и «президентский» фильтры, обеспечивается практикой проведения досрочных выборов ВДЛ. Де-юре роль Президента РФ в замещении должности ВДЛ способом прямых выборов ничтожна, но существует ряд конституционно-правовых механизмов, обеспечивающих влияние главы государства на персональный состав этого органа власти. Наиболее значимый из них выражается в праве главы государства досрочно прекратить полномочия ВДЛ в связи с утратой доверия.

По-прежнему на региональном уровне остается низким уровень политической ответственности органов исполнительной власти перед парламентом. Законом об общих принципах организации публичной власти установлено право ВДЛ единолично определять систему и структуру органов исполнительной власти. ВДЛ является ключевой фигурой в назначении членов ВИО, хотя и региональные парламенты и принимают участие в реализации этой конституционно-правовой процедуры. Наблюдается также усиление роли ВДЛ во всех процедурах отставки ВИО или отставки отдельных его членов. Формально функционирование системы сдержек и противовесов в субъектах РФ обеспечивается правом законодательного органа выразить недоверие ВДЛ или ВИО. Однако высший законодательный орган де-факто обладает только номинальной возможностью отправления в отставку главы субъекта РФ посредством выражения недоверия, так как решение должно быть санкционировано главой государства. Региональный парламент обладает правом выразить недоверие членам ВИО, но оно, как правило, ограничивается только теми членами, в назначении которых парламент принимал участие, и номинальным характером вотума недоверия, когда окончательное решение об отставке ВИО принимается ВДЛ. По видимости, это обусловлено необходимостью укрепления вертикали власти в каждом субъекте РФ и является следствием расширения компетенции лиц, осуществляющих общее руководство органом исполнительной власти.

Несмотря на отдельные негативные тенденции организации региональных систем исполнительной власти, начавшееся с середины 2022 года реформирование регионального законодательства способствовало оптимизации отдельных конституционно-правовых процедур прекращения деятельности органов этой ветви власти. В частности, принятие новых уставов и основных законов повлекло исключение декларативных, по сути, норм в отношении отставки или выражения недоверия отдельным членам правительства, очень редко реализовавшихся на практике. Вместе с тем, «правовые пробелы» в федеральном законодательстве, связанные с отсутствием детального регулирования отдельных вопросов организации органов исполнительной власти субъектов РФ, препятствуют унификации системы регионального законодательства.

В заключение стоит подчеркнуть, что существующие конституционно-правовые механизмы построения региональных органов исполнительной власти предполагают наличие резко очерченных субординационных взаимосвязей по схеме Президент РФ – ВДЛ – ВАО – иные органы исполнительной власти. Указанная схема позволяет обеспечить единство системы исполнительной власти как на региональном, так и федеральном уровне. Обладание ВДЛ широкой компетенцией, включающей полномочия органа публичной и исполнительной власти, способствует управлению практически всеми конституционно-правовыми процессами, касающимися организации исполнительной власти. В этом смысле ВДЛ – центральное звено единой системы исполнительной власти субъекта РФ. Устойчивая политико-правовая связь ВДЛ с главой государства, в свою очередь, является краеугольным камнем в обеспечении единства всей системы исполнительной власти.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Феномен исполнительной власти, несмотря на широту охвата научными исследованиями в сферах конституционного, административного и иных отраслей публично-правовых наук, сохраняет дискуссионную природу, детерминированную различием взглядов ученых на его сущность и другие содержательные компоненты: цели, задачи, функции, принципы и т.п. Легального определения «исполнительная власть» в конституционных актах Российской Федерации найти не представляется возможным, что побуждает отдельных ученых безапелляционно утверждать об истинности того или иного подхода к трактовке этого феномена.

Со времен существования Российской империи кардинальных изменений подходов к пониманию явления «исполнительная власть» не произошло. Практически всеми учеными исполнительная власть рассматривается как набор органов или совокупность исполнительных полномочий. Не отрицая идейных оснований обоих подходов и учитывая конституционно-правовую природу исполнительной власти, представляется возможным прийти к выводу о том, что исполнительная власть представляет собственно ветвь государственной власти, способную воздействовать на правовой статус субъектов посредством организации исполнения. Это является необходимым условием отграничения исполнительной ветви власти от других ветвей. Достаточным условием выступает совокупность присущих ей основополагающих конституционно-правовых характеристик. В современных демократических государствах данными характеристиками выступают публичность, относительная независимость, примат функции публичного управления, территориальная организация, легальность, легитимность, системность, единство, непрерывность, централизация, ответственность, транспарентность.

В России конституционно-правовой институт исполнительной власти состоит не только из норм конституционного права, но и включает «квази-источники» правовых регуляторов общественных отношений: доктриналь-

ные установки и правовые позиции Конституционного и Верховного судов Российской Федерации. Такое широкое толкование этого понятия предлагается в связи с необходимостью не только нормативного обеспечения организации исполнительной власти, но и ее развития. Основы конституционно-правового института исполнительной власти заложены в трех нормативных правовых актах: Конституции Российской Федерации, Федеральном конституционном законе от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и Федеральном законе от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Провозглашенный Основным законом принцип относительной независимости региональных систем исполнительной власти (ст. 73, ч. 1 ст. 77) должен ограничиваться полномочиями центральных законодательных органов устанавливать федеральным законом общие принципы их организации. Юридически неопределенное содержание этих полномочий обусловило детальную регламентацию федеральным законодателем многих процессов построения и функционирования региональных органов исполнительной власти. В перспективе это может привести к еще более жестким ограничениям самостоятельности субъектов Российской Федерации в отношении их организации, а также к расширению практики федерального вмешательства в их деятельность. Тем более, Конституционный Суд Российской Федерации, выражая свои правовые позиции, как правило, в спорах занимает сторону Федерации, «отстаивая» ее исключительную компетенцию в вопросах организации региональных систем исполнительной власти. Заметим, что отдельные правовые позиции суда претендуют на их нормативное воплощение в законодательных актах.

Организационной основой конституционно-правового института исполнительной власти является система органов. Строится данная система исходя из принципа принципиального единства, что обеспечивается наличием субординационных и координационных связей между ее базовыми структурными элементами – органами, равно как между федеральной и региональной подсистемами. Определяющую роль в выстраивании этих взаимосвязей игра-

ет Президент Российской Федерации и высшие должностные лица субъектов Российской Федерации. Зарубежный опыт показал, что во всех государствах, даже где преобладает децентрализованное государственное управление, создана единая система органов исполнительной власти, но принцип единства реализуется неодинаково. Характеристику каждой системы органов исполнительной власти возможно дать посредством описания ее параметров: цели, задач, принципов, структуры, компетенции, порядка взаимодействия с другими структурами и т.д. Тождественность ключевых параметров подсистем – целей, задач, принципов – также свидетельствует о единстве системы органов исполнительной власти. Если цели и задачи подсистем не декларируются, то с принципами дело обстоит несколько иначе. В России федеральная и каждая региональная система органов исполнительной власти строится в соответствии с фундаментальными конституционными принципами: разделения властей, государственного суверенитета, федерализма. Помимо обозначенных норм-принципов имеются и другие, выражающиеся в наличии сходной структуры высших органов, разграничении компетенции между органами по отраслевому признаку, использовании однотипных методов управления и принятия решений и т.п.

Как на федеральном, так и на региональном уровнях основные конституционно-правовые проблемы организации исполнительной власти связаны с наличием пробелов в построении системы и структуры ее органов, отсутствием единых типовых правил их создания, преобразования и упразднения органа, ярко выраженными стремлениями отдельных органов к монополизации какой-либо части отраслевого управления, назначением и отставкой членов правительства и т.д. Выбранный путь трансформации системы федеральных органов исполнительной власти не способен привести к логическому завершению начатой в 2003 году административной реформы, так как не подразумевает изменения и уточнения базовых конституционно-правовых положений организации этой системы. В свою очередь это негативно отражается и на организации региональных систем исполнительной власти, призванных исполнять как собственные полномочия, так и государственные полномочия Федерации.

Единство конституционно-правового института исполнительной власти обуславливают и действующие правила построения федеральных и региональных органов исполнительной власти. Одними из важнейших процессов, подтверждающих этот факт, являются формирование и прекращение полномочий соответствующих органов.

Правительство Российской Федерации формируется в два основных этапа, осуществление отдельных процедур в рамках которых претерпело изменения по итогам конституционной реформы 2020 года. Однако ряд проблем так и не получил разрешения: отсутствие правовых средств к окончательному решению конфликта по разногласиям, касающихся видения состава будущего правительства Председателем Правительства Российской Федерации и главой государства; определение легитимности несформированного Правительства Российской Федерации; введение конституционно-правовой ответственности за нарушения сроков назначения его членов; наличие возможности использовать процедуру назначения членов Правительства Российской Федерации для роспуска Государственной Думы. Констатирована формально-юридическая эскалация участия парламента в формировании Правительства Российской Федерации с учетом одновременного усиления политико-правового влияния главы государства практически на все стадии этого процесса.

Система органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации формируется в три основных этапа: 1) замещение должности высшего должностного лица; 2) назначение председателя высшего исполнительного органа и других его членов; 3) определение содержания системы и структуры региональных органов исполнительной власти. Публично-правовое реформирование повлекло преобразование конституционной концепции замещения должностей высших должностных лиц и построения региональных высших исполнительных органов, отразилось на составе их субординационных и координационных полномочий. Участие законодательных органов субъектов Российской Федерации в построении соответствующих систем органов исполнительной власти во многих случаях остается декларированным, поэтому спосо-

бы его осуществления нуждаются в установлении федеральным законодателем. Основная причина данной проблемы состоит в наличии иерархических взаимосвязей по схеме глава государства – высшее должностное лицо – высший исполнительный орган – иные органы исполнительной власти. Вместе с тем, формальное и неформальное взаимодействие названных субъектов по данной схеме обуславливают единство всей системы исполнительной власти.

Правительство Российской Федерации слагает полномочия в связи с избранием нового главы государства и может досрочно прекратить полномочия по причине отставки всего состава. В России также функционирует институт прекращения полномочий отдельных членов данного органа. При реализации той или иной конституционно-правовой процедуры прекращения полномочий общегосударственного правительства принятие окончательного решения остается за Президентом Российской Федерации. В частности, даже в случае повторного выражения Государственной Думой вотума недоверия Правительству Российской Федерации, инициированного любой из сторон конституционно-правового конфликта, глава государства может не принять отставку исполнительного органа и распустить законодательный орган.

Механизмы прекращения полномочий высших должностных лиц и высших исполнительных органов субъекта Российской Федерации схожи с аналогичными механизмами, предусмотренными на федеральном уровне. Однако их содержание в разных субъектах Российской Федерации может значительно различаться. Федеральным законодателем закреплены два основания прекращения полномочий данных органов: сложение полномочий и отставка. Также региональным законодательством предусмотрены процедуры добровольной и принудительной отставки членов высших исполнительных органов. Высшее должностное лицо участвует практически во всех процедурах отставки высшего исполнительного органа, и его полномочия в этом отношении продолжают расширяться. Глава государства принимает участие в процедурах досрочного прекращения полномочий не только высшего должностного лица, но и – опосредованно – высшего исполнительного органа. Роль региональных законодательных органов в осуществлении процедур

прекращения полномочий исполнительных органов и его членов продолжает снижаться. Так, выражение недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации и его последующая отставка могут быть реализованы с санкции главы государства, а для выражения недоверия члену высшего исполнительного органа и его отставки, как правило, требуется согласие главы субъекта Российской Федерации.

Экономические и геополитические вызовы современности, реалии цифровизации общественных отношений обусловили необходимость интенсификации развития общей концепции системы публичной власти и, в частности, системы исполнительной власти. Такая потребность и сегодня связана с незавершенностью государственного строительства, необходимостью определения приоритетов развития государственного управления⁴⁷⁰, создания социально-ориентированной системы публичного менеджмента. Нормативное воплощение в конституционном законодательстве основных положений концепции единой системы публичной власти окончательно предопределило курс развития нашего государства на усиление централизации государственной власти и укрепление единства исполнительной власти. Однако «углубление» иерархических связей между подсистемами исполнительной власти и концентрация исполнительных полномочий у высших должностных лиц могут встать на пути развития этой ветви власти. Исполнительная власть должна быть гибкой и адаптируемой частью государственной системы, а не чрезмерно консервативной, неповоротливой и бюрократической. Несомненно, что осуществление исполнительной власти на региональном уровне должно носить реальный управленческий характер⁴⁷¹. В связи с этим важно сбалансировать процессы централизации исполнительной власти и крайне осторожно реформировать конституционные механизмы, обуславливающие ее единство.

⁴⁷⁰ Любашиц В.Я., Мордовцев А.Ю., Мамычев А.Ю. Государственная власть: парадигма, методология и типология: монография. Часть I. М., 2013. С. 17.

⁴⁷¹ Романовский Г.Б. Указ. соч. С. 251.

БИБЛИОГРАФИЯ

І. Федеральные нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года) // СПС КонсультантПлюс.
2. Декларация о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12.06.1990 № 22-1. СПС «Гарант». URL: <https://constitution.garant.ru/act/base/10200087/>.
3. Федеративный договор от 31.03.1992 «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации» // URL: <https://base.garant.ru/170280/>.
4. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 2.
5. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.
6. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2021) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.
7. Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 № 3-ФКЗ (ред. от 16.04.2022) «О Верховном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 550.
8. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

9. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
10. Бюджетный кодекс Российской Федерации (ред. от 01.07.2021) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
11. Налоговый кодекс Российской Федерации от 05.08.2000 № 117-ФЗ (с изм. и доп.). Часть вторая // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.
12. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в ред. от 28.02.2023) // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1.
13. Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (в посл. ред.) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.
14. Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 04.11.2022) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.
15. Федеральный закон от 08.07.1999 № 140-ФЗ «О внесении дополнения в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3473.
16. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 05.12.2022) «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.
17. Федеральный закон от 07.11.2011 № 306-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» // СЗ РФ. 2011. № 45. Ст. 6336.
18. Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.
19. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26. Ст. 3378.
20. Федеральный закон от 31.12.2017 № 482-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 1. Ст. 66.

21. Федеральный закон от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // СЗ РФ. 2020. № 14. Ст. 2028.

22. Федеральный закон от 09.11.2020 № 366-ФЗ «О внесении изменений в статьи 1 и 16 Федерального закона «О федеральной службе безопасности» и статьи 12 и 17 Федерального закона «О внешней разведке» // СЗ РФ. 2020. № 46. Ст. 7210.

23. Федеральный закон от 22.12.2020 № 439-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru/novye-postupleniya/federalnyy-zakon-ot-22-12-2020-439-fz-o-poryadke-formirovaniya-soveta-federatsii-federalnogo-sobrani/?sphrase_id=9965.

24. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202112210031>.

25. Закон Российской Федерации от 22.12.1992 № 4174-1 «О Совете Министров – Правительстве Российской Федерации» // ВСНД и ВС РФ. 1993. № 1. Ст. 14.

26. Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27.12.1991 № 3020-1 (ред. от 24.12.1993) «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» // ВСНД и ВС РСФСР. 1992. № 3. Ст. 89.

27. Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 29.05.1990 «О Председателе Верховного Совета РСФСР» // ВСНД и ВС РСФСР. 1990. № 1. Ст. 13.

28. Указ Президента РСФСР от 22.08.1991 № 75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР» // ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 34. Ст. 1146.

29. Указ Президента Российской Федерации от 30.09.1992 № 1148 (ред. от 12.04.2019) «О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 14. Ст. 1091.

30. Указ Президента Российской Федерации от 21.09.1993 № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 39. Ст. 3597.

31. Указ Президента Российской Федерации от 09.10.1993 № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации». URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/4569>.

32. Указ Президента Российской Федерации от 03.10.1994 № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 24. Ст. 2598.

33. Указ Президента Российской Федерации от 05.10.1995 № 1007 «О мерах по обеспечению взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 41. Ст. 3875.

34. Указ Президента Российской Федерации от 14.08.1996 № 1176 «О системе федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4081.

35. Указ Президента Российской Федерации от 09.07.1997 № 696 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 28. Ст. 3421.

36. Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2000 № 849 (ред. от 04.02.2021) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

37. Указ Президента Российской Федерации от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/19750>.

38. Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 (ред. от 20.11.2020) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

39. Указ Президента Российской Федерации от 12.09.2007 № 1184 «О Правительстве Российской Федерации» // URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/26143>.

40. Указ Президента Российской Федерации от 21.05.2012 № 636 (ред. от 14.09.2018, с изм. от 21.01.2020) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2754.

41. Указ Президента Российской Федерации от 30.09.2016 № 510 (ред. от 04.11.2022) «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 41. Ст. 5802.

42. Указ Президента Российской Федерации от 15.01.2020 № 14 «О Правительстве Российской Федерации» // URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/45075>.

43. Указ Президента Российской Федерации от 02.04.2020 № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // СЗ РФ. 2020. № 14. Ст. 2082.

44. Распоряжение Президента Российской Федерации от 07.05.1997 № 176-рп «О Комиссии по разработке проекта Программы государственного строительства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 20. Ст. 2265.

45. Постановление Правительства Российской Федерации от 01.06.2004 № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

46. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.01.2005 № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 305.

47. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.07.2005 № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233.

48. Постановление Правительства Российской Федерации от 05.06.2008 № 432 (ред. от 16.02.2023) «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом» // СЗ РФ. 2008. № 23. Ст. 2721.

49. Постановление Правительства Российской Федерации от 04.08.2015 № 789 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 33. Ст. 4823.

50. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.12.2015 № 1449 (с изм. и доп.) «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 (Часть II). Ст. 254.

51. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.04.2020 № 417 «Об утверждении правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации» // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202004030046>.

52. Постановление Правительства Российской Федерации от 09.03.2023 № 367 «О внесении изменений в Положение о Министерстве цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации» // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202303090017>.

53. Постановление Правительства Российской Федерации от 03.04.2020 № 434 (ред. от 27.10.2020) «Об утверждении перечня отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях

ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции» // СЗ РФ. 2020. № 15 (часть IV). Ст. 2288.

54. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р (ред. от 10.03.2009) «Об одобрении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах и плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах» // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

55. Распоряжение Президента Российской Федерации от 20.12.2022 № 420-рп «О рабочей группе по обеспечению взаимодействия органов публичной власти и организаций по вопросам мобилизационной подготовки и мобилизации, социальной и правовой защиты граждан Российской Федерации, принимающих участие в специальной военной операции, и членов их семей». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202212200054?index=0&rangeSize=1>.

56. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30.01.2002 № 33-СФ (ред. от 17.02.2021) «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635.

II. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации

57. Конституция Республики Дагестан (принятая Конституционным собранием Республики Дагестан, ред. от 11.11.2022) // Собрание Законодательства Республики Дагестан. 2003. № 7. Ст. 503.

58. Конституция Кабардино-Балкарской Республики от 01.09.1997 № 28-РЗ (ред. от 15.07.2021) // Кабардино-Балкарская правда. 29.08.2006. № 215.

59. Конституция Республики Адыгея от 10.03.1995 (ред. от 27.10.2021) // Ведомости Законодательного Собрания (Хасэ) – Парламента Республики Адыгея. 1995. Март. № 16.

60. Конституция Республики Мордовия (принята Конституционным собранием Республики Мордовия 21 сентября 1995 года, с изм. от 30.05.2022) // URL: <http://www.gsrn.ru/info/konstitutsiya/>.

61. Конституционный закон Республики Ингушетия от 10.06.1998 № 5-ПКЗ (ред. от 10.01.2023) «О Правительстве Республики Ингушетия» // Ингушетия. 26.06.1998.

62. Устав Красноярского края (утвержден Законом Красноярского края 5 июня 2008 года, с изм. и доп.) // Официальный портал «Красноярский край». URL: <http://www.krskstate.ru/about/kray/ustav>.

63. Устав (Основной Закон) Омской области (принят Постановлением Законодательным собранием Омской области от 26.12.1995 № 193, ред. от 28.09.2022) // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. 1995. № 6. Ст. 155.

64. Устав Еврейской автономной области от 08.10.1997 № 40-ОЗ (ред. от 20.07.2022) // Собрание законодательства ЕАО. 23.12.2002. № 6. Ст. 0516.

65. Устав (Основной закон) Рязанской области от 18.11.2005 № 115-ОЗ (в действ. ред.) // Официальный сайт Правительства Рязанской области. URL: <https://www.ryazangov.ru/ryazan/charter/>.

66. Устав Санкт-Петербурга (принят Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 14.01.1998, с изм. и доп.) // СПС «Гарант».

67. Уставный закон Калининградской области от 12.10.2011 № 42 (ред. от 18.04.2022) «О Правительстве Калининградской области» // Комсомольская правда – Калининград (приложение «Официальный вестник»). 22.10.2011. № 158.

68. Закон Республики Адыгея от 01.10.1996 № 24 (ред. от 04.07.2022) «О Кабинете Министров Республики Адыгея» // Ведомости Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея. 20.09.1996. № 8.

69. Закон Астраханской области от 04.07.2022 № 38/2022-ОЗ «О Правительстве Астраханской области» // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 07.07.2022. № 26.

70. Закон Республики Башкортостан от 13.03.2003 № 472-З (в акт. ред.) «О республиканских органах исполнительной власти Республики Башкортостан» // URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=145009728&rdk=&backlink=1>.

71. Закон Брянской области от 20.12.2012 № 92-3 (в акт. ред.) «О Правительстве и системе исполнительных органов государственной власти Брянской области» // URL: <https://docs.cntd.ru/document/974024832?section=text>.

72. Закон Воронежской области от 30.09.2008 № 77-ОЗ (ред. от 05.12.2022) «О правительстве Воронежской области» // Собрание законодательства Воронежской области. 16.10.2008. № 9. Ст. 339.

73. Закон Республики Дагестан от 07.06.2006 № 33 (ред. от 11.11.2022) «О Правительстве Республики Дагестан» // Собрание законодательства Республики Дагестан. 30.06.2006. № 6. Ст. 339.

74. Закон Красноярского края от 10.07.2008 № 6-1930 (ред. от 28.10.2021) «О Правительстве Красноярского края и иных органах исполнительной власти Красноярского края» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2008. № 35 (256).

75. Закон Республики Крым от 19.07.2022 № 307-ЗРК/2022 «Об исполнительных органах Республики Крым» // Ведомости Государственного Совета Республики Крым. 2022. № 7.

76. Закон Кировской области от 26.07.2001 № 10-30 (ред. от 09.05.2022) «О Правительстве и иных органах исполнительной власти Кировской области» // Вятский край. № 139 (2587). 28.07.2001.

77. Закон Ленинградской области от 27.10.1994 № 6-оз (ред. от 01.01.2023) «Устав Ленинградской области» // Вестник Правительства Ленинградской области. № 1. 1995.

78. Закон Магаданской области от 26.12.2013 № 1674-ОЗ (ред. от 09.08.2022) «О губернаторе Магаданской области и Правительстве Магаданской области» // Магаданская правда. 2013. № 103 (20651).

79. Закон Республики Марий Эл от 18.09.2001 № 23-3 (ред. от 31.10.2022) «О Правительстве Республики Марий Эл» // Собрание законодательства Республики Марий Эл. 26.10.2001. № 10. Ст. 385.

80. Закон Республики Мордовия от 30.05.2022 № 21-З «О Правительстве Республики Мордовия» // Известия Мордовии. 2022. № 58–24.

81. Закон Московской области от 02.11.2005 № 230/2005-ОЗ (ред. от 29.12.2022) «О Правительстве Московской области» // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2005. № 215.

82. Закон Орловской области от 10.11.2014 № 1683-ОЗ «О Правительстве и системе органов исполнительной государственной власти Орловской области» // URL: <https://docs.cntd.ru/document/411711266>.

83. Закон Пермского края от 07.09.2007 № 107-ПК (ред. от 06.07.2022) «О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края» // Собрание законодательства Пермского края. 31.10.2007. № 10.

84. Закон Псковской области от 19.02.2002 № 174-ОЗ «Об исполнительных органах Псковской области» // Псковская правда. 22–23.02.2022. № 35–36.

85. Закон Рязанской области от 18.04.2008 № 48-ОЗ (ред. от 08.06.2020) «О Правительстве Рязанской области» (принят Постановлением Рязанской областной Думы от 18.04.2008 № 195-IV РОД) // URL: https://www.ryazangov.ru/governmentro/normative_foundation/48-oz.php.

86. Закон Саратовской области от 05.09.1996 (ред. от 28.04.2022) «О Правительстве Саратовской области» // Саратовские вести. 10.09.1996.

87. Закон Свердловской области от 24.12.1996 № 58-ОЗ «Об исполнительных органах государственной власти Свердловской области» // Ведомости Законодательного Собрания Свердловской области. 1997. № 8.

88. Закон Тамбовской области от 26.04.2022 № 80-З «О внесении поправок к Уставу (Основному Закону) Тамбовской области Российской Федерации» // Тамбовская жизнь (специальный выпуск). 2022. № 29 (2266).

89. Закон Ярославской области от 01.10.2010 № 30-з (ред. от 26.12.2022) «Устав Ярославской области» // Документ-Регион. 14.10.2010. № 79.

90. Указ Губернатора Калининградской области от 31.05.2022 № 40 «Об определении системы и структуры исполнительных органов Калининградской области» // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/3900202206060001>.

91. Указ Губернатора Владимирской области от 17.10.2022 № 164 «О системе исполнительных органов Владимирской области» // Владимирские ведомости. 19.10.2022. № 162.

92. Указ Губернатора Тульской области от 02.06.2022 № 50 (ред. от 31.10.2022) «О системе и структуре исполнительных органов власти Тульской области // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/7100202206030001>.

93. Постановление Кабинета Министров Республики Адыгея от 19.01.2004 № 4 (ред. от 17.05.2021) «О Регламенте Кабинета Министров Республики Адыгея» // Собрание законодательства Республики Адыгея. 2004. Январь. № 1.

94. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 13.03.2020 № 121 (в акт. ред. на 14.11.2021) «О мерах по противодействию распространению в Санкт-Петербурге новой коронавирусной инфекции (COVID-19)». Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга. URL: http://www.gov.spb.ru/norm_baza/npa.

III. Международные документы и нормативные правовые акты зарубежных государств

95. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года) // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120805/.

96. Constitution Act, 1867. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/fulltext.html#end31>.

97. Constitution de 1791. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1791>.

98. Conseil Constitutionnel. Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>.

99. Constitution of the United States. URL: https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm.

100. Constituição da República Portuguesa. URL: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>.
101. Constitución Española. URL: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>.
102. Costituzione della Repubblica Italiana. URL: <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf>.
103. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. URL: http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/constitucion/indice.php.
104. Constitución de la Nación Argentina. URL: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/derechoshumanos_publicaciones_colecciondebolsillo_01_constitucion_nacion_argentina.pdf.
105. Constitución política del Perú – 1993. URL: <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Política-del-Peru-1993.pdf>.
106. Federal Constitutional Law. URL: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.html.
107. Kushtetuta e republikës së shqipërisë. URL: <https://president.al/wp-content/uploads/2018/10/kushtetuta-perditesuar-1.pdf>.
108. Grundgesetz. URL: <https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz>.
109. Magyarország alkotmányai. URL: <http://tortenelemcikkek.hu/node/407>.
110. Statuto Fondamentale della Monarchia dei Savoia (Statuto Albertino). URL: <http://www.terzaclasse.it/documenti/statuto.htm>.
111. Suomen perustuslaki. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>.
112. The Belgian Constitution. URL: https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf.
113. The Confidence Convention. URL: https://www.ourcommons.ca/About/ProcedureAndPractice3rdEdition/ch_02_2-e.html.
114. The Constitution of India. URL: <https://legislative.gov.in/sites/default/files/COI-updated.pdf>.

115. The Constitution of Japan. URL: <https://www.japanese-lawtranslation.go.jp/en/laws/view/174>.
116. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. URL: <https://mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf>.
117. The constitution (fifty-second amendment) act, 1985. Government of India. Ministry of law and justice. URL: <https://legislative.gov.in/constitution-fifty-second-amendment-act-1985>.
118. Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat 31. Januar 1850. URL: <https://www.jura.uni-wuerzburg.de/lehrstuehle/dreier/verfassungsdokumente-von-der-magna-carta-bis-ins-20-jahrhundert/revidierte-preussische-verfassung-1850/>.
119. Σύνταγμα. URL: <https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/>.
120. Конституция. URL: <https://www.parliament.bg/bg/const>.
121. Конституция Азербайджанской Республики. URL: <https://mincom.gov.az/ru/view/pages/13/>.
122. Конституция Латвийской Республики. URL: <https://www.president.lv/ru/konstituciya-latviyskoy-respubliki>.
123. Конституционный закон Туркменистана. URL: <https://minjust.gov.tm/mcenter-single-ru/6>.
124. Конституция Республики Беларусь. URL: <https://president.gov.by/ru/gosudarstvo/constitution>.
125. Конституция Республики Казахстан. URL: https://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution.
126. Конституция Республики Таджикистан. URL: <https://www.mfa.tj/ru/main/tadzhikistan/konstitutsiya>.
127. Конституция Республики Узбекистан. URL: <https://constitution.uz/ru/clause/index#section23>.
128. Монгол Улсын Үндсэн Хууль. URL: <https://legalinfo.mn/mn/detail/367>.

IV. Нормативные правовые акты, утратившие силу

129. Конституция Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 апреля 1978 года (в ред. от 1 ноября 1991 года).

СПС «Гарант». URL: https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1978/red_1978/5478729/.

130. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

131. Закон РСФСР от 24.04.1991 № 1098-1 «О Президенте РСФСР» // ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 17. Ст. 512.

132. Закон Российской Федерации от 01.04.1993 № 4733-1 «О порядке назначения на должность и освобождения от должности глав краевой, областной, автономной области, автономного округа, города федерального значения, районной, городской, районной в городе, поселковой, сельской администрации» // ВСНД и ВС РФ. 1993. № 16. Ст. 561.

133. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (в посл. ред.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

134. Указ Президента РСФСР от 28.11.1991 № 242 (с изм. и доп.) «О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР» // ВСНД и ВС РСФСР. 28.11.1991. № 48. Ст. 1696.

135. Указ Президента Российской Федерации от 05.02.1993 № 186 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в субъекте Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 6. Ст. 481.

V. Материалы судебной практики

136. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного

Закона) Алтайского края» // URL: <https://constitution.garant.ru/act/federative/10104678/>.

137. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.02.1996 № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области» // СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 700.

138. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.04.1996 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 03.10.1994 № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом» // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

139. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.01.1997 № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

140. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 09.01.1998 № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 429.

141. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11.12.1998 № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // СПС «Гарант».

142. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27.01.1999 № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 6. Ст. 866.

143. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27.01.2004 № 1-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 5. Ст. 403.

144. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21.12.2005 № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

145. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31.01.2008 № 2-П «По делу о соответствии Конституции Российской Федерации положения пункта 2 статьи 14 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 6. Ст. 540.

146. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.12.2012 № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2012. № 53 (Часть 2). Ст. 8062.

147. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 25.12.2020 № 49-П «По делу о проверке конституционности подпункта 3 пункта 5 постановления Губернатора Московской области «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распростра-

нения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области» в связи с запросом Протвинского городского суда Московской области» // URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision507676.pdf>.

148. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 08.06.2000 № 91-О «По запросу Правительства Республики Ингушетия о проверке конституционности части первой статьи 2, статей 5, 6, 7, 8, пункта 2 статьи 9, статьи 21 и пункта 4 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 28. Ст. 3000.

149. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 18.01.2001 № 2-О «По запросу Президента Республики Бурятия о проверке конституционности отдельных положений статей 74, 78, 86 и 93 Конституции Республики Бурятия» // СЗ РФ. 2001. № 6. Ст. 606.

150. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.11.2006 № 504-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Стерхова Николая Иннокентьевича на нарушение его конституционных прав частью второй статьи 48 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66276/.

151. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 06.11.2014 № 2427-О «По запросу Администрации Краснодарского края о проверке конституционности подпункта 12 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 81 Федерального закона «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 5. Ст. 878.

152. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 30.08.2002 № 58-Г02-25 «Об оставлении без изменения решения Хабаровского краевого суда от 24.06.2002, которым статья 9 Закона Хабаровского края «О Правительстве Хабаровского края» от 27.11.2001 № 349 была признана противоречащей федеральному законодательству» // URL: https://sudbiblioteka.ru/vs/text_big1/verhsud_big_20674.htm

153. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 28.02.2003 № 56-Г03-3 // URL: http://sudbiblioteka.ru/vs/text_big2/verhsud_big_25817.htm.

154. Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.03.2020 № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1855.

155. Апелляционное определение Московского городского суда от 30.10.2015 № 33-38564/15. СПС «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/139284828/>.

VI. Иные официальные документы

156. Ежегодный отчет Правительства в Государственной Думе за 2020 год. URL: <http://government.ru/news/40074/>.

157. Законопроект № 95013722-1 «О федеральных органах исполнительной власти». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/95013722-1>.

158. Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>.

159. План деятельности Министерства экономического развития Российской Федерации на период с 2019 по 2024 год.

URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/aa35bc54e38d80cd044d8d8f3f8ad176/Plan_2019-2024.pdf

160. План деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2019–2024 годы. URL: <https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2019/03/main/2019-2014.pdf>.

161. План деятельности Министерства науки и высшего образования Российской Федерации на период с 2019 по 2024 годы. URL: <https://minobrnauki.gov.ru/upload/iblock/89c/89c614d6f941e2fcee7b8235f0a1e54.pdf>.

162. План деятельности ФНС России на 2019 год. URL: https://www.nalog.gov.ru/html/sites/www.new.nalog.ru/docs/analit/planFNS2019_1.pdf.

VII. Монографии

163. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность / С.А. Авакьян. М., 2000. 528 с.

164. Акчурина А.В. Взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: конституционно-правовой анализ: монография. М., 2011. 146 с.

165. Алексеев А.А. Министерская власть в конституционном государстве: ее основы, роль и современное положение / А.А. Алексеев. Харьков, 1910. 395 с.

166. Барциц И.Н. Правовое пространство России. Вопросы конституционной теории и практики. М., 2000. 496 с.

167. Бачило И.Л. Функции органов управления / И.Л. Бачило. М., 1976. 198 с.

168. Бобылев А.И., Горшкова Н.Г., Ивакин В.И. Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления. / А.И. Бобылев, Н.Г. Горшкова, В.И. Ивакин; под ред. Бобылев А.И. М., 2003. 304 с.

169. Винников А.А. государственное управление, исполнительная власть и местное самоуправление: монография / Под ред. проф. А.Г. Пархоменко. М., 2015. 288 с.

170. Виноградова Е.В., Виноградова П.А. Укрепление конституционных гарантий поправками 2020 года в Конституцию Российской Федерации: монография / Е.В. Виноградова, П.А. Виноградова. М., 2020. 200 с.
171. Гоббс Т. Сочинения. В 2 т. Т. 2. М., 1991. 735 с.
172. Градовский А.Д. Собрание сочинений. Т. 8: Начала русского государственного права: Ч. 2: Органы управления. СПб., 1903. 580 с.
173. Дзидзоев Р.М., Саурин А.А. Институт полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе (на опыте Южного федерального округа): монография. Краснодар, 2004. 163 с.
174. Еллинек Г. Общее учение о государстве / Вступительная статья докт. юрид. наук, проф. И.Ю. Козлихина. СПб., 2004. 752 с.
175. Захаров Н.А. Система русской государственной власти. Юридическое исследование. Новочеркасск, 1912. 324 с.
176. Зимин В.А. Исполнительная власть в Российской Федерации: монография / В.А. Зимин. 2-е изд., перераб. и доп. Самара, 2005. 337 с.
177. Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. Т. 1: 1990 год / Под общ. ред. О.Г. Румянцева. М., 2007. 936 с.
178. Институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в системе публичной администрации: монография / И.А. Коннов, М.В. Кузнецов, А.Р. Лаврентьев, В.К. Сальникова. Нижний Новгород, 2020. 144 с.
179. Институты конституционного права / Отв. ред. д.ю.н., проф. Л.В. Андриченко, д.ю.н., проф. А.Е. Постников. М., 2013. 298 с.
180. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. ред. И.Л. Бачило. М., 1998. 432 с.
181. Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. К 80-летию Института государства и права РАН / А.С. Автономов, И.Л. Бачило, А.А. Бондаренко, А.А. Гришковец, и др.; отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М., 2004. 564 с.

182. Ишеков К.А. Реализация конституций и уставов субъектов Российской Федерации органами государственной власти: конституционно-правовое исследование: монография / К.А. Ишеков. М., 2013. 276 с.

183. Конджакулян К.М. Исполнительная власть и институт президентства: вопросы соотношения (административно-правовое исследование на примере Российской Федерации и Республики Армения) / Под ред. докт. юрид. наук, проф. Н.М. Чепурновой. М., 2013. 200 с.

184. Конституция Российской Федерации. От образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России): монография / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, В.И. Васильев и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2014. 592 с.

185. Конституционный Суд России: осмысление опыта: монография / А.Н. Медушевский, Е.В. Гриценко, И.П. Кененова и др.; под общ. ред. А.Н. Медушевского. М., 2022. 652 с.

186. Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2004. 848 с.

187. Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М., 2008. 232 с.

188. Кутафин О.Е. Глава государства: монография. М., 2015. 562 с.

189. Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного суда России. 2-е изд., доп. М., 2008. 688 с.

190. Лебедев В.А. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в теории и практике государственного строительства: монография / В.А. Лебедев. М., 2015. 280 с.

191. Лексин В.Н., Лексин И.В., Чучелина Н.Н. Качество государственного и муниципального управления и административная реформа. М., 2006. 352 с.

192. Любашиц В.Я., Мордовцев А.Ю., Мамычев А.Ю. Государственная власть: парадигма, методология и типология: монография. Часть I. М., 2013. 400 с.

193. Малько А.В. Проект концепции правовой политики в Российской Федерации до 2020 года / А.В. Малько, Н.И. Матузов, К.В. Шундилов. Российская акад. наук, Саратовский гос. акад. права и др. М., 2008. 34 с.

194. Масловский М.В. Теория бюрократии Макса Вебера и современная политическая социология: монография. Н. Новгород, 1997. 87 с.

195. Муравьев А.А. Развитие системы регионального управления Российской федеративным государством / А.А. Муравьев. М., 2007. 559 с.

196. Научные концепции развития законодательства: монография. 7-е изд., доп. и перераб. / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева, А.И. Абрамова и др. М., 2015. 540 с.

197. Нудненко Л.А. Система исполнительной власти в Российской Федерации: проблемы правовой регламентации: монография. М., 2017. 320 с.

198. Петров М.П. Исполнительная власть на этапе модернизации российского государства: опыт правового исследования: монография / М.П. Петров; под ред. А.В. Малько. М., 2012. 379 с.

199. Пиликин Г.Г. Становление финансового права России (теория и практика особой формы публичного права): монография / Под общ. ред. проф. С.В. Запольского. М., 2017. 352 с.

200. Попков С.Ю., Сафонов А.Л., Смирнов В.М. Стратегическое планирование в системе федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации: монография / С.Ю. Попков, А.Л. Сафонов, В.М. Смирнов. М., 2018. 172 с.

201. Правовое государство, личность, законность / Н.В. Варламова, Е.А. Лукашева, Г.В. Мальцев, В.С. Нерсисянц и др. М., 1997. 138 с.

202. Правительство Российской Федерации: монография / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2005. 607 с.

203. Прудентов Р.В. Метод правового регулирования: вопросы теории и конституционного права: монография / Р.В. Прудентов. М., 2019. 192 с.

204. Романовский Г.Б. Исполнительная власть в субъектах Российской Федерации. Комментарии законодательства и судебной практики: монография / Г.Б. Романовский, О.В. Романовская. Пенза, 2007. 260 с.

205. Россинский Б.В. Проблемы государственного управления с позиций теории систем: монография / Б.В. Россинский. М., 2021. 261 с.

206. Савин В.И. Децентрализация и новая централизация российского федерализма конца XX – начала XXI в. (конституционно-правовой опыт развития) / В.И. Савин. М., 2007. 365 с.

207. Современные проблемы организации публичной власти: монография / Рук. авт. колл. и отв. ред. д.ю.н., проф. С.А. Авакьян. М., 2014. 596 с.

208. Старовойтов А.А. Административно-правовое регулирование организации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (вопросы теории и практики). СПб., 2005. 206 с.

209. Сурков Д.Л. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование): монография / Д.Л. Сурков. Иркутск, 1999. 324 с.

210. Тхабисимова Л.А. Функционирование институтов исполнительной власти субъектов Федерации в условиях социально-политической и этнонациональной конфликтности: научное издание. Сер. Политико-правовые институты и национальные процессы. Ростов-на-Дону, 2005. 14 с.

211. Формы и методы государственного управления в современных условиях развития: монография / Под общ. ред. проф., заслуженного юриста РФ Запольского С.В. М., 2017. 392 с.

212. Хабриева Т.Я, Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке в Конституцию Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» / Т.Я. Хабриева, А.А. Клишас. М., 2020. 240 с.

VIII. Учебная, учебно-методическая и справочная литература

213. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. / С.А. Авакьян. 4-е изд., перераб. и доп. Т. 1. М., 2011. 864 с.

214. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / Под ред. А.Ю. Соколова. М., 2016. С. 36.

215. Административное право России: учебник / Н.В. Румянцев, П.И. Кононов, И.Ш. Киялсханов и др. М., 2018. 743 с.
216. Административное право зарубежных стран: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Под ред. В.Я. Кикотя, В.Г. Василевича, Н.В. Румянцева. М., 2012. 431 с.
217. Алехин А.П. Административное право Российской Федерации / П.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. М., 1996. 640 с.
218. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник / М.В. Баглай. 10-е изд., изм. и доп. М., 2013. 784 с.
219. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Д.Н. Бахрах. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2011. 622 с.
220. Бельский К.С. Разделение властей и ответственность в государственном управлении (политол. аспекты): учебное пособие. М., 1990. 167 с.
221. Гессен В.М. Основы конституционного права (изд. 2-е). Петроград, 1918 // СПС «Гарант».
222. Государственная политика и управление: учебное пособие для вузов / Под ред. А. И. Соловьева. М., 2017. 480 с.
223. Гражданское право: учебник. Том I / Под ред. докт. юрид. наук, проф. О.Н. Садикова. М., 2006. 493 с.
224. Гражданское право: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению «Юриспруденция» / Под ред. А.Н. Кузбагарова, В.Н. Ткачева. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2019. 767 с.
225. Елистратов А.И. Очерк государственного права: (конституционное право) / Проф. А.И. Елистратов. 2-е изд., перераб. М., 1915. 166 с.
226. Дюгамель К.О. Опыт государственного права Российской империи. СПб., 1833. 417 с.
227. Иванов И.С. Краткий курс финансового права: учебное пособие // СПС «КонсультантПлюс».
228. Конституционное право: учебник / Отв. ред. В.В. Лазарев. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004. 605 с.

229. Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVII–XIX вв. (Англия, США, Франция, Италия, Германия): сборник документов / Под ред. проф. П.Н. Галанзы. М., 1957. 587 с.

230. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Том I. Введение и общая часть. СПб., 1908. 623 с.

231. Кузякин С.В., Кузякин Ю.П. Административное право Российской Федерации: учебное пособие для бакалавров / С.В. Кузякин, Ю.П. Кузякин. Одинцово, 2015. 228 с.

232. Лексин И.В. Государственное устройство федераций в составе Европейского союза: учебное пособие / И.В. Лексин. М., 2011. 272 с.

233. Макарейко Н.В. Административное право: учебное пособие для вузов / Н.В. Макарейко. 11-е издание, перераб. и доп. М., 2019. 280 с.

234. Мартенс Ф.Ф. Лекции по государственному праву. СПб., 1892. 285 с.

235. Мухаев Р.Т. История государственного управления в России: учебник для бакалавров. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2014. 770 с.

236. Новая философская энциклопедия. URL: https://gufo.me/dict/philosophy_encyclopedia/СИСТЕМА.

237. Общая теория права и государства / Под ред. В.В. Лазарева. М., 2001. 520 с.

238. Организация государственной власти в России и зарубежных странах: учебно-методический комплекс / Рук. авт. кол. и отв. ред. проф. С.А. Авакьян. М., 2014. 692 с.

239. Павленко Н.И. История России с древнейших времен до 1861 года: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению и специальности «История». Изд. 3-е, перераб. М., 2004. 535 с.

240. Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник для магистров / Под ред. С.А. Старостина. М., 2021. 336 с.

241. Разделение властей: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и допол. / Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. М., 2004. 428 с.

242. Россинский Б.В. Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 5-е изд., пересмотр. М., 2018. 576 с.

243. Саратовский проект Конституции России / Предисл. В.Т. Кабышева. М., 2006. 64 с.

244. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. М., 2002. 616 с.

245. Толковый словарь Ожегова. URL: <https://gufo.me/dict/ozhegov/система>.

246. Чернов С.Н. Административное право. Часть I: учебное пособие / С.Н. Чернов. Петрозаводск, 2012. 151 с.

247. Федерализм в России и Канаде: курс лекций / С.В. Кабышев, И.В. Лексин, Д. Элдер и др. М., 2009. 308 с.

248. Финансовое право (общая часть): учебное пособие для бакалавров / А.С. Чуева, П.М. Курдюк, И.Н. Иваненко. Краснодар, 2013. 141 с.

249. Финансовое право Российской Федерации: учебник / Отв. ред. М.В. Карасева. М., 2004. 576 с.

250. Яценко В.В. Конституционное право: учебное пособие. Курск, 2020. 210 с.

IX. Публикации в периодических печатных изданиях

251. Абсаттаров Г.Р., Курмангали А.К. Некоторые аспекты политико-правовой модернизации казахстанского общества // Вестник КазНПУ им. Абая. Серия «Социологические и политические науки». 2014. № 4 (48). С. 3–9.

252. Авакьян С.А. О возможных и конституционно легитимных путях изменения баланса властей в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 13. С. 2–6.

253. Авакьян С.А. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 20–25.

254. Авакьян С.А. Создан прецедент. Неконституционная власть не имеет перспективы // Независимая газета. 15 октября 1993 года.

255. Авакьян С.А. Федеральное собрание России: перспективы совершенствования организации и деятельности // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2002. № 2. С. 3–16.

256. Авдеев Д.А. Разделение властей и дуалистическая природа исполнительной власти в России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 9. С. 14–18.

257. Анисимов Н.Н., Мамедов А.Э. Кризис избирательной системы субъектов Российской Федерации как результат развития российского федерализма // Российский правовой журнал. 2021. № 1 (6). С. 56–68.

258. Бабилова А.В., Ткаченко Ю.Г. Государственные корпорации как механизм государственного регулирования экономики // Российское предпринимательство. 2016. Т. 17. № 17. С. 2139–2152.

259. Баранов П.П. Современный политический режим России, его конституционная легализация, легитимация и легитимность // Северо-Кавказский юридический вестник. 2017. № 1. С. 121–128.

260. Барнашов А.М. Государственная власть как форма организации общества // Вестник Томского государственного университета. 2004. № 283. С. 10–15.

261. Безменова Н.А., Храмцов А.Б. Институт полномочных представителей Президента Российской Федерации. Эволюция, состав, проблемы // Закон и право. 2019. № 4. С. 30–36.

262. Бланкенагель А. Концепция единой системы исполнительной власти, часть 2 статьи 77 Конституции Российской Федерации – какая система, а где единство? // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 1 (54). С. 123–128.

263. Брезгулевская Н.В. Виды федераций и модели федерализма // Правоведение. 2005. № 3. С. 150–162.

264. Варлен М.В. Особенности правового регулирования участия политических партий в региональных и муниципальных выборах в России и зарубежных странах // Lex Russica (Русский закон). 2016. № 3 (112). С. 35–44.

265. Войнаровская Л.И. К вопросу истории становления и развития института представителей главы государства в современной России // Знание. 2017. № 12–2 (52). С. 14–20.

266. Голубцов В.Г. Участие государства в гражданском обороте в свете изменений гражданского законодательства // Вестник Федерального арбитражного суда Уральского округа. 2013. № 1. С. 40–45.

267. Гончаров В.В. Коллегиальность и единоначалие как принципы формирования и функционирования органов исполнительной власти в Российской Федерации // Юридический мир. 2009. № 3 (147). С. 54–59.

268. Гук П.А. Правовые позиции Конституционного суда РФ как дополнительный источник права // Современное право. 2008. № 11. С. 68–72.

269. Дзидзоев Р.М. Вопросы организации государственной власти в новой редакции Конституции Российской Федерации // Право и политика. 2020. № 9. С. 156–165.

270. Дзидзоев Р.М. Вопросы формирования должности главы субъекта Российской Федерации // Власть закона. 2020. № 1 (41). С. 42–51.

271. Дзидзоев Р.М. Ежегодные отчеты Правительства Российской Федерации о результатах деятельности как форма парламентского контроля // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. 2016. Т. 3. № 2–3. С. 25–31.

272. Дзидзоев Р.М. Конституционный статус Президента Российской Федерации в свете конституционной реформы в России // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 33–36.

273. Дзидзоев Р.М. Правительство России: некоторые вопросы формирования и состава // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 39–43.

274. Дёмин А.А. Соотношение конституционного и административного права в системе российского права // Административное право и процесс. 2006. № 1. С. 5–10.

275. Домченко А.С. Экспансия исполнительной власти как объективная закономерность развития публичного правопорядка // Российское право: образование, практика, наука. 2022. № 2. С. 63–71.

276. Дорошенко Е.Н. Конституционно-правовые основы ограничения прав человека в связи с пандемией новой коронавирусной инфекции // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 12. С. 48–56.

277. Дроздова А.М., Зорькин В.Е. Некоторые размышления о значении ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Юридическая мысль. 2007. № 6 (44). С. 32–34.

278. Ёркина Т.Н. Федеральная служба войск национальной гвардии России. Вопросы создания // Закон и право. 2019. № 5. С. 137–139.

279. Зазнаев О.И. Институт президентства в условиях политической турбулентности: общемировые тенденции // Казанский социально-гуманитарный вестник. 2020. № 2 (43). С. 19–25.

280. Зенин С.С. Система публичной власти в Российской Федерации: подходы к правовому регулированию в условиях конституционной реформы // Lex Russica (Русский закон). 2020. С. 42–53.

281. Ибрагимов О.А. Актуальные конституционно-правовые проблемы руководства федеральными органами исполнительной власти // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 2 (45). С. 89–99.

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

283. Ибрагимов О.А. Конституционно-правовое обеспечение государственной антикоррупционной стратегии в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 7. С. 55–59.

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

285. Ибрагимов О.А. Конституционно-правовые проблемы реализации процедуры назначения Председателя Правительства Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 10. С. 15–18.

286. 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.

287. 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.

288. Ибрагимов О.А. Политическая коррупция как угроза конституционному строю Российской Федерации // Юридический вестник Кубанского государственного университета. 2017. № 4 (33). С. 6–9.

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

290. 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.

291. Исаев И.А. Легитимность и легальность в конституционном процессе // История государства и права. 2012. № 6. С. 2–6.

292. Ким Ю.В. О целеполагающих началах, паллиативах и фикциях в конституционном регулировании // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 6. С. 3–11.

293. Киреева Е.Ю., Нудненко Л.А., Тхабисимова Л.А. Тенденции правовой регламентации взаимодействия Президента Российской Федерации с Правительством Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 37–40.

294. Кирин А.В., Побежимова Н.И. Актуальные проблемы административной реформы // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 67–71.

295. Клименко А.В., Минченко О.С. Полномочия, функции и услуги исполнительной власти: соотношение, классификация и основные характеристики // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 1. С. 7–37.

296. Клишас А.А. Легальность и легитимность публичной политической власти: теоретические аспекты (на примере сирийского вопроса) // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2018. Т. 22. № 1. С. 1–20.

297. Коломейцева А.Г. К вопросу о статусе и функциях федеральных органов исполнительной власти // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 1 (114). С. 115–122.

298. Комаров С.А., Попова А.В. Предмет конституционного права: взгляд теоретиков // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10 (95). С. 103–112.

299. Кондрашев А.А. Отрешение от должности губернатора Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия за коррупционные правонарушения и ненадлежащее исполнение им своих обязанностей: проблемы теории и практической реализации // Lex Russica (Русский закон). 2020. № 3 (160). С. 20–32.

300. Кондрашев А.А. Сменяемость власти как конституционная ценность // Российский юридический журнал. 2016. № 3 (108). С. 90–99.

301. Концепция развития российского законодательства в целях обеспечения единого правового пространства // Журнал российского права. 2002. № 6. С. 17–31.

302. Куртов А. Конституционное правосудие в Республике Казахстан и институт выборов // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. № 2 (43). С. 168–177.

303. Ледяев В.Г. Современные концепции власти: аналитический обзор // Социологический журнал. 1996. № 3–4. С. 109–126.

304. Лексин И.В. Конституционное значение понятия «единая система исполнительной власти» // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 1 (54). С. 119–122.

305. Мазаев В.Д. Политический смысл понятен, но правовой образ не завершен (о законопроекте о поправке к Конституции России) // Конституционный вестник. 2020. № 5 (23). С. 156–163.

306. Медушевский А.Н. Конституционный переворот или конституционная реформа: поправки к Конституции 1993 года как инструмент борьбы за власть // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1999. № 3 (28). С. 154–167.

307. Медушевский А.Н. Пересмотр российской Конституции: на пути к коронованной демократии? // Конституционный вестник. 2020. № 5 (23). С. 163–167.

308. Медушевский А.Н. Переход России к конституционной диктатуре: размышления о значении реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 3. С. 33–50.

309. Мухаметов Р.С. Этапы формирования корпуса губернаторов в России // Вопросы управления. 2016. № 2 (39). С. 44–48.

310. Наролина Т.С., Самогородская М.И., Бейнар И.А., Смотрова Т.И. Исследование особенностей функционирования малых и средних предприятий в условиях пандемии // Регион: системы, экономика, управление. 2021. № 2 (53). С. 125–137.

311. Невинский В.В. Конституционно-правовое регулирование полномочий Президента Российской Федерации в сфере формирования Правительства Российской Федерации // Российское право: образование, практика, наука. 2018. № 3 (105). С. 41–49.

312. Нисневич Ю.А. Политико-правовой анализ процедуры формирования и отставки Правительства Российской Федерации // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2007. № 2. С. 5–15.

313. О Концепции развития исполнительной власти в Российской Федерации // Государство и право. 1996. № 8. С. 3–32.

314. Овсепян Ж.И. «О совершенствовании федерального законодательного регулирования общих принципов организации исполнительных органов государственной власти субъектов РФ (предложения о законопроектной деятельности)» // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 1. С. 17–18.

315. Окуньков Л.А. Отклонение федеральных законов главой государства // Право и экономика. 1998. № 10. С. 4–11.

316. Орленко Л.П. Приоритеты государственной программы вооружений – 2020 и военная безопасность России // Угрозы и безопасность. 2014. № 4 (232). С. 56–63.

317. Осетров С.А. Организационные основы президентской власти в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 7. С. 41–45.

318. Партлетт У. Поправки к Конституции России 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 3. С. 51–62.

319. Полухина Е.Е. «Правовые позиции» Конституционного суда РФ как источник российского трудового права // Право и государство: теория и практика. 2011. № 12 (84). С. 26–29.

320. Полянский И.А. Правовая природа исполнительной власти и ее место в организации государственной власти // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1999. № 4 (227). С. 18–27.

321. Россинский Б.В. Законодательное обеспечение единства исполнительных органов с позиций теории систем // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 9. С. 11–21.

322. Сенякин И.Н. «О роли унификации в системе российского законодательства» // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2019. № 2 (127). С. 15–23.

323. Сосновский С.А. Компетенция органов исполнительной власти, их структурных подразделений и должностных лиц: соотношение и порядок реализации // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2008. № 2 (277). С. 54–65.

324. Старилов Ю.Н. Целесообразность или законность: какой критерий лучше для практики формирования системы федеральных органов исполнительной власти? // Административное право и процесс. 2017. № 3. С. 24–32.

325. Старостин С.А., Добкин А.Г. О планах деятельности федеральных органов исполнительной власти как документах стратегического планирования // Вестник Томского государственного университета. Право. 2021. № 41. С. 77–85.

326. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции // Журнал российского права. 2000. № 10. С. 22–33.

327. Третьяк И.А. Конституционно-правовой конфликт о доверии Правительству Российской Федерации в контексте конституционной реформы 2020 г. // Правоприменение. 2021. Т. 5. № 2. С. 159–169.

328. Тхабисимова Л.А. Совершенствование избирательного законодательства Российской Федерации и ее субъектов // Избирательное законодательство и практика. 2019. № 1. С. 21–23.

329. Ускова А.С. О соотношении понятий «государственное управление», «исполнительная власть», «государственная администрация» // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 3. С. 248–251.

330. Харитоновна О.Г. Кризисная эволюция турецкой политической системы // Полития. 2018. № 3 (90). С. 181–205.

331. Черепанова Е.В. Нужен закон о федеральных органах исполнительной власти // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 1. С. 110–113.

332. Чепус А.В. Институт отставки Правительства России как мера ретроспективной ответственности // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2016. № 2 (44). С. 22–26.

333. Чиркин В.Е. Легализация и легитимация государственной власти // Государство и право. 1995. № 8. С. 10–18.

334. Шулятьев И.А. Трансформация статуса государственной корпорации в условиях становления новой парадигмы экономического развития

России // Экономика и управление народным хозяйством. 2019. № 12 (181). С. 377–383.

335. Эмих В.В. Понятие компетенции государственного органа в современном российском праве // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2010. Вып. 10. С. 378–393.

Х. Статьи в тематических сборниках

336. Астафичев П.А. Проблемы конституционного регулирования организации государственной власти в субъектах Российской Федерации // Конституция как символ эпохи: в 2-х т. Т.2 / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2004. С. 70–84.

337. Дзидзоев Р.М. Решения Конституционного суда Российской Федерации как доктринальный источник конституционного права // Пути повышения уровня правосознания и правовой грамотности в современном гражданском обществе. Материалы II Международной научно-практической конференции / Отв. редактор Л.А. Тхабисимова. Грозный, 2021. С. 95–105.

338. Ибрагимов О.А. Современные подходы к пониманию исполнительной власти в конституционно-правовой науке // Вопросы государства и права: сборник научных статей / Ред. кол.: Л.В. Карнаушенко, А.А. Швец, Е.А. Пушкарев, Н.Ю. Турищева, В.Н. Коротких. Краснодар, 2021. С. 135–139.

339. Каргинов С.Н. О роли и значимости Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Конституция и конституционная законность. Материалы X международной научно-практической конференции. 2017. С. 160–164.

340. Лексин И.В. Государственные органы в Российской Федерации: расхождения между юридической наукой, нормативными положениями и практикой // Материалы XIII Международной научно-практической конференции (Кутафинские чтения) «Современное российское право: взаимодействие науки, нормотворчества и практики. Московская юридическая неделя»: в 3 частях. Часть I. М., 2018. С. 298–303.

XI. Диссертации и авторефераты диссертаций

341. Агалов К.В. Система органов исполнительной власти в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 191 с.

342. Александрова М.А. Решения Конституционного суда Российской Федерации как источник российского права. Дис. ... канд. юрид. наук. Т. 1. М., 2018. 243 с.

343. Битюцкий Е.В. Конституционная модель современного российского федерализма. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. 286 с.

344. Выголовский Д.С. Конституционно-правовое регулирование федеральной исполнительной власти в России. Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2004. 172 с.

345. Гильмуллин А.Р. Проявление правовой доктрины в механизме Российского государства. Дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2017. 186 с.

346. Духновская З.А. Исполнительная власть в Российской Федерации и федеративных государствах Европы: конституционно-правовое исследование. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 195 с.

347. Замолоцких Ю.Н. Межведомственное взаимодействие органов исполнительной власти Российской Федерации: теория, практика, перспективы развития. Дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2019. 186 с.

348. Ионова Е.В. Конституционно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. Новосибирск, 2007. 226 с.

349. Кандалов П.М. Конституционно-правовые основы становления и развития института полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральных округах. Дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. 203 с.

350. Лугуева Н.К. Институт исполнительной власти в субъекте Российской Федерации (на примере Республики Дагестан). Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 161 с.

351. Медведев В.Н. Система исполнительной власти в Российской Федерации: правовые аспекты обеспечения принципа единства. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 157 с.

352. Моляков А.Ю. Государственная корпорация как субъект рыночной экономики. Автореф. дис. ... канд. эконом. наук. М., 2011. 19 с.

353. Новичков Н.В. Теоретико-методологические аспекты организации управления системой федеральных органов исполнительной власти. Дис. ... докт. эконом. наук. М., 2004. 352 с.

354. Опрятков В.И. Принципы построения системы органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации (на примере областей Центрального федерального округа). Дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2006. 242 с.

355. Павлушкин А.В. Компетенция законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 217 с.

356. Полянский И.А. Федерализм и исполнительная власть на современном этапе развития. Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2002. 287 с.

357. Прохоров К.А. Развитие системы исполнительной власти в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 194 с.

358. Раззоков Б.Х. Проблемы теории и практики организации исполнительной власти Республики Таджикистан. Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2014. 458 с.

359. Семёнов А.В. Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе: Вопросы теории и конституционно-правового регулирования. Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. 202 с.

360. Синюгин В.Ю. Административно-правовое обеспечение реформирования управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти. Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2011. 412 с.

361. Скрыль С.М. Конституционно-правовые проблемы институционализации права собственности в Российской Федерации Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2010. 27 с.

362. Суходольский Г.М. Конституционно-правовые основы взаимодействия в системе государственной власти Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2019. 263 с.

363. Чельшев М.Ю. Система межотраслевых связей гражданского права: цивилистическое исследование. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Казань, 2009. 41 с.

364. Чепунов О.И. Системное взаимодействие органов государственной власти в Российской Федерации. Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2011. 452 с.

365. Чеснов К.В. Конституционно-правовая институционализация системы исполнительной власти в России. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 167 с.

366. Чесноков А.С. Исполнительная власть в Российской Федерации: теоретико-правовой анализ. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 179 с.

367. Чепрасов К.В. Конституционализация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: сущность, развитие, конституционно-судебное влияние. Дис. ... канд. юрид. наук. Барнаул, 2014. 245 с.

368. Шахов Д.В. Конституционно-правовое регулирование формирования системы органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. 238 с.

369. Якимова М.Н. Проект как инструмент реализации государственной политики в современной России. Дис. ... канд. полит. наук. Пермь, 2017. 227 с.

ХII. Литература на иностранных языках

370. Ardanaz M., Leiras M., Tommasi M. The Politics of Federalism in Argentina Implications for Governance and Accountability. Inter-American Development Bank, 2012. 52 p. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2102147.

371. Bermann G.A. Executive power in the new European constitution. // *International journal of constitutional law*. Oxford: Oxford University Press and New York University School of Law. 2005. Pp. 440–447.

372. Calabresi S.G., Rhodes K.H. The Structural Constitution: Unitary Executive, Plural Judiciary // *Harvard Law Review*. 1992. № 105. Pp. 1153–1216.

373. Casey C. Between dominance and subservience: a comparative study of executive power in Ireland, the United Kingdom and the United States. PhD in law. Dublin, 2021. 393 p. URL: <http://www.tara.tcd.ie/bitstream/handle/2262/96084/Conor%20Casey%20%27Between%20Dominance%20and%20Subservience%20-%20A%20Comparative%20Study%20of%20Executive%20Power%27%20PhD%20Thesis%20formatted.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

374. Cilliers P. Complexity and postmodernism. New York, 2002. 156 p.

375. Dewan T. and Dowding K. The Corrective Effect of Ministerial Resignations on Government Popularity // *American Journal of Political Science*. 2005. № 49 (1). Pp. 46–56.

376. Gervasoni C. Measuring Variance in Subnational Regimes: Results from an Expert-Based Operationalization of Democracy in the Argentine Provinces // *Journal of Politics in Latin America*. 2010. Vol. 2. Pp. 13–52.

377. Gillies J.C., Campbell C. Personalization of leadership & the U.S. Presidency. Toronto, 2009. 31 p. URL: <https://ssrn.com/abstract=1451802>.

378. Jenny S. Martinez. Inherent Executive Power: A Comparative Perspective // *The Yale Law Journal*. 2006. № 115. Pp. 2480–2511.

379. Modiga G., Pascane A.C., Turtureanu A.G. Concept of executive and public administration in the main contemporary systems // *International Journal of Management Cases*. 2012. Vol. 14. Pp. 190–197.

380. Prakash S.B., Ramsey M.D. The Executive Power over Foreign Affairs // *The Yale Law Journal*. 2001. № 111 (2). Pp. 231–356.

381. Rules of procedure and conduct of business in Lok Sabha. New Delhi, 2019. 230 p. URL: <http://loksabhaph.nic.in/rules/rules.pdf>.

382. Samuels D., Abrucio F.L. Federalism and Democratic Transition: The «New» Politics of the Governors in Brazil // The Journal of Federalism. 2002. Vol. 30. № 2. Pp. 43–61.
383. Shaklar J.N. The Liberalism of Fear. In Liberalism and the Moral Life, ed. N.L. Rosenblum. Cambridge, 1989. Pp. 21–38.
384. Sinem A., Günter S. Turkey's Presidential System after Two and a Half Years. Berlin, 2021. 39 p. URL: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2021RP02_Turkey_Presidential_System.pdf.
385. Singh M.P. Discretionary Powers of the Governor of a State in India // Indian Journal of Public Administration. 2017. Vol. 63. Pp. 372–379.
386. Stilman P.G. The concept of legitimacy // University of Chicago Press Journals. 1974. № 1. Pp. 33–56.
387. Wilson R. Policy Analysis as Policy Advice // The Oxford handbook of public policy / Ed. by M. Moran, M. Rein, R. Goodin. Oxford, 2006. Pp. 152–169.
388. Yoo J. The powers of war and peace: the constitution and foreign affairs after 9/11 / J. Yoo. Chicago–London, 2005. XII. 366 p.

ХIII. Электронные ресурсы

389. Выступление Дмитрия Медведева на заседании Государственной Думы. Официальный сайт Российской газеты. URL: <https://rg.ru/2012/05/09/medvedev-rech.html>.
390. Владимир Путин принял отставку Правительства России. Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/42294>.
391. Глава ВАК назвал актуальным разделение Минобрнауки на два ведомства. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5afb4c3f9a794759de517a2e>.
392. Заседание Совета по стратегическому развитию и национальным проектам. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/70086>.
393. Матвиенко В. Обсуждение с сенаторами кандидатур на пост руководителей силовых ведомств – серьезный шаг к демократизации государ-

ственно-политической системы. Официальный сайт Совета Федерации. URL: <http://council.gov.ru/events/news/121104/>.

394. Одобрение деятельности Правительства России. Официальный сайт Левада-центра. URL: <https://www.levada.ru/2021/02/25/odobrenie-institutov-i-doverie-politikam/>.

395. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года. URL: <http://government.ru/news/34168/>.

396. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Стратегический аудит формирования и достижения показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года». URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/885/8852a97cd45346ecea99d20b1d265d0f.pdf>.

397. Официальный сайт Государственной Думы Российской Федерации. URL: <http://95.173.130.41/duma/about/regulations/chapter-17/>.

398. Пленарное заседание Государственной Думы. URL: <http://government.ru/news/32554/>.

399. Послание Президента Российской Федерации от 06.03.1997 «Порядок во власти – порядок в стране». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/36355/page/1>.

400. Решение за приемане оставката на Министерския съвет от 16.11.2016. Официальный сайт Народного Собрания Республики Болгария. URL: <https://www.parliament.bg/bg/desision/ID/66473>.

401. Словари и энциклопедии. URL: <https://gufo.me/dict/ozhegov/>.

402. Трудовые ресурсы. Официальный сайт федеральной службы государственной статистики. URL: http://old.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/labour_force/#.

403. Эксперты прокомментировали разделение Минобрнауки на два ведомства. URL: <https://iz.ru/743794/2018-05-16/eksperty-otcenili-reshenie-o-razdelenii-minobrnauki-na-dva-vedomstva>.

404. Belgium. URL: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Belgium-Introduction.aspx>.

405. Duties, portfolios and majority system. URL: <https://www.tirol.gv.at/en/government/duties-portfolios-and-majority-system/>.

406. Governors' Powers & Authority. URL: <https://www.nga.org/governors/powers-and-authority/>.

407. Lower Austrian provincial government – Niederösterreichische Landesregierung. URL: https://second.wiki/wiki/niederc3b6sterreichische_landesregierung.

408. Motions of no confidence and censure. URL: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice6/Practice6HTML?file=Chapter9§ion=07#endnote259.