

ОТЗЫВ
официального оппонента
Кененовой Ирины Павловны
на диссертацию на соискание ученой степени
кандидата юридических наук
Ибрагимова Олега Александровича
на тему: «Конституционно-правовой институт
исполнительной власти в Российской Федерации»
по специальности

5.1.2 – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки»

Актуальность темы, избранной О.А. Ибрагимовым для написания диссертационного исследования можно подтвердить, по меньшей мере, тремя обстоятельствами. *Во-первых*, исполнительная власть – наиболее мобильная, оперативная и способная к доминированию часть государственной власти, которая имеет возможность воздействовать своими решениями на реализацию конституционных прав граждан. Выработка ответов на эти вызовы требует непреходящего внимания к ней со стороны конституционалистов. *Во-вторых*, расширение полномочий Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти, которое произошло в связи с принятием Закона Российской Федерации 14.03.2020 № 1-ФКЗ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» создало дополнительные возможности для усиления именно этой ветви, что не должно в конечном счете привести к дисбалансу властных институтов и неэффективной их работе. *В-третьих*, серьезным испытанием для органов исполнительной власти федерального и регионального уровней в России стала эпидемия Ковид -19, выявившая целый ряд проблем в регулировании деятельности органов исполнительной власти, решение которых зависело от распределения управленческих ресурсов на основе соответствующих правовых предписаний.

Структура и методология. Базовые цели, задачи и методология исследования, тщательно продуманные автором, позволили сформировать

структуру работы, которая в полной мере способствовала раскрытию темы. Обоснованно выявив ряд конституционно-правовых проблем организации исполнительной власти в современной России, автор уверенно и последовательно двигался по пути их осмысления. Диссертация состоит из введения, трех глав и заключения, а также библиографического списка. В *первой* главе раскрывается содержание феномена исполнительной власти и процесса ее институционализации в конституционном праве России. Во *второй* главе автор, раскрывая место института исполнительной власти в системе конституционного права РФ, уделяет внимание вопросу о соотношении межотраслевой природы и конституционно-правового характера института исполнительной власти, а также о конституционно-правовой основе исполнительной власти. В *третьей* главе автор рассмотрел организацию системы органов исполнительной власти РФ, конституционные основы построения федеральных органов исполнительной власти в РФ и субъектах РФ.

Важные выводы. О.А. Ибрагимовым сформулирован целый ряд интересных, суждений оценок и выводов как теоретического, так и практического характера, подготовлены перспективные предложения по проблемам совершенствования конституционно-правовой основы деятельности исполнительной власти. В частности, автор приходит к справедливому выводу о том, что закрепление полномочия по организации общего руководства Правительством РФ за главой государства «формально нивелировало высшее положение Правительства в системе исполнительной власти», возросли риски снижения качества принятия коллегиальных решений Правительством, утраты им самостоятельности (с. 99). В работе также убедительно доказано, что единство исполнительной власти, и в целом публичной власти, должно поддерживаться гармонизацией правового обеспечения федеральных и региональных органов исполнительной власти. Решению данной задачи, в частности, способствует, по мнению автора (и с ним стоит согласиться), принятие федерального закона о федеральных органах

исполнительной власти, идею и проект которого О.А. Ибрагимов проанализировал и оценил (с. 102-103). Интерес представляет также авторская периодизация процесса институционализации исполнительной власти в России с начала 90-х до настоящего времени (параграф 1.2, положение на защиту № 2). Важной смысловой составляющей работы и ее методологической основой стал детальный анализ сущности феномена исполнительной власти и тех понятий, которые используются юридической наукой, законодателем и практикой для характеристики ее институционального воплощения в правовом пространстве. Заслуживают внимания, хотя и не являются бесспорными также авторские выводы о соотношении понятий «механизм реальной власти», «исполнение» (с. 14–16), «административная власть» и «исполнительная власть» (с. 19–22), разграничении конституционно-правового института исполнительной власти и смешанных отраслевых субинститутов (с. 27, параграф 2.1, положение за защиту № 4). Аналогичной характеристики также заслуживают соображения автора относительно расширения участия законодательных органов в контроле за деятельностью органов исполнительной власти, например, касающиеся совершенствования механизмов выражения недоверия федеральным и региональным парламентами соответствующим правительствам (с. 174–180, 205–206), нормативное закрепление трех стадий процедуры назначения председателя регионального правительства (с. 195–196) и др.

Сочетание основательного знания доктрины с глубоким пониманием динамики правотворческой и правоприменительной практики характеризует исследование О.А. Ибрагимова.

Достойный уровень теоретико-методологического анализа, аргументированное отстаивание собственной позиции в научной полемике, умение выявлять правовые пробелы позволили соискателю представить к защите целостную, структурно-выверенную, логично построенную и научно-значимую работу.

Положения, выносимые на защиту, отражают основные умозаключения и рекомендации диссертанта. Автореферат оформлен согласно установленным требованиям, содержание его разделов соответствует тексту основной работы.

Диссертацию следует признать законченным научным трудом, производящим благоприятное впечатление. Вместе с тем, дискуссионная природа темы исследования порождает определенные сомнения, критические соображения, которые потребуют дополнения или пояснения в ходе защиты.

Вопросы и замечания.

1. Спорным видится тезис о том, что «в целом органы государственной власти Российской империи были организованы согласно принципу разделения властей» (с. 20), поскольку данный принцип выражается не во всяком разделении компетенции между ветвями власти, а лишь в таком, которое позволяет сформировать на его основе систему сдержек и противовесов. Иными словами, компетенция каждой из разделенных по вертикали и горизонтали ветвей власти содержит полномочия, направленные на контроль за другой. Кроме того, принцип разделения властей, в конечном счете нацелен на обеспечение и защиту конституционных прав, в первую очередь политических. Подобная задача вряд ли стояла перед властями Российской империи.

2. Автор представляет перечень основополагающих конституционно-правовых характеристик (объединяющих, как он полагает, признаки, свойства и принципы) исполнительной власти современных демократических государств (с.30). В числе данных характеристик: публичность, относительная независимость, примат функции публичного управления, территориальная организация, легальность, *легитимность*, *системность*, *единство*, *непрерывность*, *централизация*, *ответственность*, *транспарентность* (31-47.) Однако почти все эти свойства (за исключением

примата функции публичного управления), трудно назвать отличительными признаками именно исполнительной власти. Напротив, некоторые из данных характеристик присущи также законодательной и судебной ветвям власти (относительная независимость), а остальные характеризуют государственную власть в целом (публичность, территориальная организация, легальность, легитимность, системность, единство, непрерывность, централизация, ответственность, транспарентность). *В частности*, публичность трудно назвать отличительным признаком именно исполнительной власти (с. 31-47). Деятельность законодателя тоже носит публичный характер, как и в целом – государства, поскольку направлена на реализацию публичных интересов

3. Вызывает сомнения вывод автора о том, что исполнительная власть как таковая является *институтом* конституционного права. Думается, что феномен исполнительной власти в правовом пространстве оформился именно в виде конституционно-правовых институтов, определивших *статусы исполнительных органов* власти (на уровнях Российской Федерации и ее субъектов) и их *структуру*. Во всяком случае такую опору для определения очертаний институтов дают Конституция и законы, которые объективируют субстанцию исполнительной власти через соответствующие органы и их структуру.

4. Формулируя 7-е положение, выносимое на защиту, автор предлагает закрепить на конституционном уровне механизм утверждения депутатами Государственной Думы программы основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации. По его мнению, такая новация способна компенсировать слабость практического влияния Федерального Собрания на формирование Правительства. Это предложение представляется недостаточно обоснованным, поскольку не ясно в чем автор видит гарантии успеха этого предложения, ведь основные направления внутренней и внешней политики определяет Президент. Он же осуществляет общее руководство деятельностью Правительства, назначает (после консультаций с Советом Федерации) руководителей федеральных органов власти силового

блока, сам руководит деятельностью данных органов, более того, - Председатель Правительства несет персональную ответственность перед Президентом за осуществление возложенных на Правительство полномочий. Тогда в какой степени самостоятельны будут депутаты, определяя основные направления деятельности Правительства, каковы правовые последствия принятия этой программы? Как ее принятие соотносится с принципом разделения властей? Какие правовые последствия повлечет факт отказа от утверждения программы депутатами Государственной Думы. Ответы на эти вопросы хотелось бы получить на защите.

5. В восьмом положении, выносимом на защиту, автор указывает на то, что нуждается в корректировке конституционно-правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. В этой связи хотелось бы уточнить как оценивает автор степень правовой определенности формулировки об основаниях утраты доверия главы субъекта со стороны Президента России, которая содержится в Федеральном законе от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Высказанные замечания не влияют на высокую оценку проведенного исследования, обладающего требуемыми степенями оригинальности и самостоятельности.

Диссертация отвечает требованиям, установленным Московским государственным университетом имени М.В. Ломоносова к работам подобного рода. Содержание диссертации соответствует паспорту научной специальности 5.1.2 – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» (юридические науки), а также критериям, определенным пп. 2.1-2.5 Положения о присуждении ученых степеней в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова, оформлена согласно приложениям № 8, 9 Положения о диссертационном совете Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Таким образом, Ибрагимов Олег Александрович заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

Официальный оппонент:

Кандидат юридических наук по специальности
12.00.02 - «конституционное право; конституционный
судебный процесс; муниципальное право», доцент,
доцент кафедры конституционного и муниципального права
Юридического факультета
Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова

 И.П. Кененова

Контактные данные:

Место работы: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»

Адрес места работы: Москва 119991, ГСП-1, Ленинские горы, стр. 13,
4-й учебный корпус

Тел.: (499) 706-00-60 (доб. 231, 232)

E-mail: const@law.msu.ru




И.П. Кененова