

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

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА  
Кафедра теоретических и публично-правовых дисциплин

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ В ГЭК

Заведующий кафедрой

д-р юрид. наук, профессор

  
О.Ю.Винниченко

08.12 2022 г.

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**  
магистерская диссертация

ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В СИСТЕМЕ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: КОНСТИТУЦИОННАЯ ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

40.04.01 Юриспруденция

Магистерская программа «Магистр права»

Выполнил (а) работу  
студент (ка) 3 курса  
заочной  
формы обучения



Исакова Анастасия  
Олеговна

Научный руководитель  
канд. юрид. наук, доцент



Теплякова Ольга  
Андреевна

Рецензент  
юрист,  
Начальник отдела по взысканию  
Дебиторской задолженности  
ООО «Тюмень Водоканал»



Пацкова Татьяна  
Сергеевна

Тюмень  
2022

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СТАНОВЛЕНИЯ СИСТЕМЫ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ СОВРЕМЕННЫХ ГОСУДАРСТВ.....	10
1.1. ВОЗНИКНОВЕНИЕ И СТАНОВЛЕНИЕ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ КАК ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ.....	10
1.2. ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ЗАКРЕПЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИИ.....	22
ГЛАВА 2. ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В СИСТЕМЕ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ.....	32
2.1. СОСТАВ И СТРУКТУРА ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ .....	32
2.2. СОСТАВ И СТРУКТУРА ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ .....	40
2.3. МЕСТО И РОЛЬ ПРЕЗИДЕНТА В ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЕТВИ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	45
2.4. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАБОТЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СИСТЕМЕ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В РФ .....	52
ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАКТИЧЕСКОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СИСТЕМЕ ВЕРТИКАЛИ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА.....	59
3.1. АНАЛИЗ ОСНОВНЫХ ОСОБЕННОСТЕЙ И ПРОБЛЕМ ПРАКТИЧЕСКОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ВЕРТИКАЛЬНОГО РАЗДЕЛЕНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ.....	59
3.2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ ВЕРТИКАЛЬНОГО РАЗДЕЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РФ .....	70
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	77
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ .....	84
ПРИЛОЖЕНИЕ.....	98

## ВВЕДЕНИЕ

Современными общемировыми демократическими принципами эффективной организации системы государственной власти предполагается обязательное разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную с конституционным закреплением принципа разделения властей. Разделение властей, как один из основных демократических принципов, призвано обеспечивать сбалансированность реализации политических интересов в системе государственного управления способствовать гармоничному взаимодействию органов различных ветвей власти. Принцип разделения властей нашла конституционное закрепление в большинстве современных демократических государств.

Суть данного принципа заключается в том, что по горизонтали власть должны быть разделена на законодательную, исполнительную и судебную, а по вертикали предусматривать несколько уровней государственных органов. У каждой ветви и уровня власти формируется собственная компетенция и организационная самостоятельность работы с ограничением возможности вмешиваться в сферу работы субъектов иных ветвей и уровней власти. Практической основой реализации принципа разделения властей является формирование системы правовых норм и правовых механизмов, регламентирующих формирование системы государственной власти в государстве и организацию работы и взаимодействия её органов.

В Российской Федерации официальное конституционное закрепление принцип разделения властей нашел после принятия Конституции РФ 1993 года. Формирование системы разделения властей на федеральном и региональном уровнях в стране с того момента прошло длительный период трансформации. Вместе с тем, фактический анализ современного государственного устройства РФ свидетельствует о том, что функционирующие органы государственной власти не попадают под стандартный принцип разделения властей.

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что для российской систем разделения властей характерны доминирование исполнительной власти,

недоработки в официальном статусе Президентства и ряда других органов в системе разделения властей. Существующая реализация принципа разделения властей в государственно- политической системе современной России привела к проблемам функционирования системы сдержек и противовесов, ряду негативных последствия доминирования исполнительной власти.

Текущий этап развития правового регулирования системы разделения властей характеризуется рядом существенных изменений в регламентации в ходе конституционной реформы и обновления Конституции. Реформирование системы власти в РФ осуществляется под влиянием преемственности и/или рецепции политико-правовых институтов, и последующей их трансформации, что обеспечивает привнесение в национальную правовую систему прогрессивных (рациональных) юридических норм, гармонизирующих вопросы управления и государственного устройства.

Вместе с тем, эффективность функционирования исполнительной власти в обновленной системе разделения властей требует тщательного анализа, учета новых факторов и условий развития государственного управления и общественного устройства в целом.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные с правовым регулированием системы государственной власти, организацией работы исполнительной ветви власти в системе разделения властей.

Предмет исследования составляют нормы законодательства, регулирующие организацию работы исполнительной власти в РФ и механизма её взаимодействия с другими ветвями власти в сложившейся системе разделения властей в стране.

Цель работы – провести анализ основных особенностей и проблем функционирования исполнительной власти в системе разделения властей в Российской Федерации и провести разработку мер по оптимизации правового регулирования и практической организации работы исполнительной ветви власти в российской системе государственного управления.

Основными запланированными задачами, обеспечивающими достижение поставленной цели в ходе исследования, являются:

- анализ становления и развития системы разделения властей в государственном управлении современных государств;
- историко-правовой анализ закрепления и развития принципа разделения властей в законодательстве России;
- исследование теоретических и правовых основ организации работы исполнительной власти в системе разделения властей в Российской Федерации;
- анализ проблем и перспектив практической организации работы исполнительной власти в системе разделения властей РФ на современном этапе;
- разработка предложений по совершенствованию правового регулирования работы исполнительной власти в системы разделения властей в РФ.

Основными методами исследования послужили: метод научного анализа, сравнительно-правовой метод, историко-правовой, формально-логический и эмпирический методы.

Теоретическую основу исследования составили научные работы и публикации таких ученых-правоведов, как С.А. Авакьян, В.В. Андрианова, М. В. Баглай, А.В. Безруков, О.Н. Гришаева, С.Е. Дробот, Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин, Б. А. Страшун, В.В. Маклаков, В.С. Нерсисянц, А.В. Нечкин, Стрекозов В. Г., В.Е. Чиркин и др.

Нормативную основу исследования составили: Конституция Российской Федерации, законодательные и подзаконные акты российского национального права, международные правовые акты и законодательство зарубежных государств, имеющие отношение к теме исследования.

Эмпирическую основу исследования составили: акты Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, документы и материалы органов исполнительной власти Российской Федерации.

Научная новина исследования обусловлена следующими результатами исследования:

- 1) В работе проведено обобщение основных особенностей становления и современного состояния механизма разделения властей в РФ и места в нём исполнительной власти.

2) Проведено исследование трансформации организации исполнительной власти и её взаимодействия с другими ветвями власти в РФ после принятия поправок в Конституцию в 2020 году, проведен анализ влияния конституционного закрепления понятия единой системы публичной власти на разделение властей в вертикали исполнительной власти.

3) Обобщены возможные направления совершенствования регулирования работы исполнительной власти в системе разделения властей в РФ по механизмам и уровням реализации.

4) Выявлены основные сохраняющиеся проблемы практической реализации механизма разделения властей на федеральном уровне в РФ, предложены меры по их решению.

5) Исследованы проблемы эффективного разделения властей в вертикали исполнительной власти, предложен ряд мер по их решению.

Научная новина исследования нашла отражение в следующих основных положениях, выносимых на защиту:

1) Становление системы разделения властей в государственном управлении современных государств имеет давние исторические корни и является основой современной организации власти большинства государств мира. В практике развития систем государственного устройства наблюдается периодическое усиление отдельных ветвей власти, характеризующееся определенными издержками для общества. Сформированная в современной России модель разделения властей относится к смешанным, но при этом характеризуется рядом специфических черт: неопределенностью статуса президента в сформированной модели разделения властей, наделением его значительными полномочиями; недоработками в официальном статусе Президентства и ряда других органов в системе разделения властей; декларативностью конституционной модели разделения властей, её несоответствием реальной системе управления; несовершенством действующей системы «сдержек и противовесов», доминированием исполнительной власти.

2) Современная Конституция РФ закрепляет модель смешанной республики с сильным статусом Президента, имеющим как глава государства ряд

координационных, регулирующих и законодательных полномочий, и как глава исполнительной власти осуществляющим управление этой ветвью власти. Поправки Конституции 2020 года в определенной мере вызвали ослабление статуса Президента за счет его отнесения его к ветви исполнительной власти, однако привели к дальнейшему усилению исполнительной власти в системе разделения властей РФ и реального влияния Президента, как главы исполнительной власти, имеющего к тому же часть регулирующих и координационных функций, на систему управления в стране.

3) Для совершенствования регулирования работы исполнительной власти в системе разделения властей в РФ необходимы, как последующая трансформация нормативного регулирования исполнительной власти в системе разделения властей РФ с целью гармонизации национальной системы государственного управления, так и совершенствование взаимодействия различных органов власти с учетом современных тенденций общественного и технологического развития, обеспечение на практике эффективного функционирования каждой ветви власти и работы системы «сдержек и противовесов». Совершенствование регулирования работы исполнительной власти в системы разделения властей в РФ требуется как на федеральном уровне, так и в вертикали организации исполнительной власти. Для регулирования имеющихся в действующем в РФ механизме разделения властей перекосов в сторону усиления исполнительной власти необходимо совершенствование как конституционного, так и подконституционного законодательного регулирования и практики государственного управления, а также развития политической конкуренции и гражданского общества в стране.

4) Основными сохраняющимися проблемами практической реализации механизма разделения властей на федеральном уровне в РФ являются: практика «подкоституционного» укрепления исполнительной власти, усиление роли исполнительной власти в системе разделения властей после принятия поправок 2020 года и включения Президента в ветвь исполнительной власти при сохранении за ним статуса «регулятора стабильности» в системе сдержек и противовесов в российской модели разделения властей; недоработки законодательного разделения полномочий

органов исполнительной власти, дублирование функций; активное участие исполнительной власти в законотворческом процессе, сохранение за ней законотворческой инициативы. Для повышения эффективности федеральной исполнительной власти в системе разделения властей РФ на современном этапе требуется:

- дальнейшее развитие правового регулирования, в том числе конституционного правового статуса органов исполнительной власти, в частности законодательное разделение властного влияния и исключение дублирования функций Президента РФ и Правительства РФ, а также органов исполнительной власти, подчиняющихся президенту с полномочиями Правительства;

- оценка эффективности предусмотренных конституционным правом механизмов обеспечения Президентом координирующей и регулирующей функции, развитие совершенствования механизмов предотвращения злоупотребления властью со стороны конкретных лиц;

- дальнейшее совершенствование системы «сдержек противовесов» в российском механизме разделения властей, конституционное закрепление положений, позволяющих на практике эффективно сдерживать каждую из ветвей власти другими;

- укрепление преемственности президентской власти путем внесения изменений в конституционные механизмы регулирования статуса главы государства в случаях досрочного прекращения полномочий действующим Президентом (в случае его смерти, отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности);

- ограничение законодательных инициатив и влияния на законотворческий процесс органов исполнительной власти;

- развитие институтов гражданского общества;

- модернизация политической системы и парламентаризма, снятие существующих барьеров для честной политической конкуренции;

- развитие системы гарантий независимости судебной власти.



5) Основными требующими дальнейшего решения проблемами эффективного разделения властей в вертикали исполнительной власти являются: недоработанность правовой регламентации концепции «публичной власти», механизмов разделения и взаимодействия в ней различных уровней власти; отсутствие унификации систем и структур органов исполнительной власти в субъектах, приводящее к широкому разнообразию действующих органов власти и сложности выстраивания единой системы и эффективного взаимодействия в ней; недостаточная проработанность теоретических основ местного самоуправления как источника власти в отечественной правовой науке, осложняющая регулирование законодателем данного института и объема муниципальных компетенций; правовая неопределенность границ разграничения компетенций органов местного самоуправления и государственной исполнительной власти; механизмов перераспределения. Возможные направления совершенствования механизмов вертикального разделения в системе исполнительной власти РФ: проработка правовой концепции системы «публичной власти» и её законодательное закрепление; унификация основных принципов организации власти в субъектах федерации (их конституционализация); конституционализация форм взаимодействия различных уровней исполнительной власти, развитие системы гарантий самостоятельности при обеспечении эффективного взаимодействия; теоретическая проработка теоретических основ местного самоуправления как источника власти в российской правовой системе и совершенствование правового регулирования данного института; развитие системы сдержек противовесов (формы контроля законодательной власти, развитие судебной власти регионального уровня и т.п.).

Апробация результатов исследования. Работа выполнена, обсуждена и одобрена на кафедре теории государства и права и международного права ФГАОУ ВО «Тюменский государственный университет». Основные результаты диссертации отражены в научной статье: «Исполнительная власть в системе разделения властей в Российской Федерации», опубликованной в издательстве «Молодой ученый».

# ГЛАВА 1. ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СТАНОВЛЕНИЯ СИСТЕМЫ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ СОВРЕМЕННЫХ ГОСУДАРСТВ

## 1.1. ВОЗНИКНОВЕНИЕ И СТАНОВЛЕНИЕ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ КАК ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Принцип разделения властей является одним из основополагающих в современной теории государственной устройства, имеет давние исторические корни. Так, Сайбулаева С.А. отмечает его первоначальное возникновение же во взглядах греческих и римских мыслителей Древнего мира, прежде всего Аристотеля (384-322 гг. до н.э.) [Сайбулаева, с.63]. В Средние века идея нашла развитие в учении Фомы Аквинского (1225-1274), выделявшего наряду с абсолютной, политическую власть [Касимова, с.258]. При этом в той или иной форме разделение властей реализовывалось в отдельных формах государственного устройства на протяжении всей истории человечества [Лакеева, Ивакина, с.115]. Отправной же точкой развития принципа разделения властей как основы организации государственного управления большинством экспертов признается зарождение и развитие же концепции разделения властей в XVII-XVIII веках. Активное социально-экономическое развитие, начавшиеся буржуазные революции привели к оформлению принципа разделения властей в самостоятельный и целостный политико-правовой подход, отразившим тенденции развития государственности и поиска способов предотвращения деспотических проявлений со стороны правителей, механизмов ограничения их власти.

Авторство концепции разделения властей, ставшей основой дальнейшего формирования и развития республиканских форм правления, принадлежит трём мыслителям: это англичанин Джон Локк (1632–1704), француз Шарль Луи Монтескье (1689–1755) и американец Джеймс Мэдисон (1751–1836) [Нерсесянц, с.54].

Учение Джона Локка раскрывало и разрабатывало сложившиеся в

государственном устройстве на том момент потребности разделения исполнительной и законодательной властей, уделяя основное внимание отделению законодательной власти, её независимости и верховенству законов, как основы государственного управления (рис. 1).

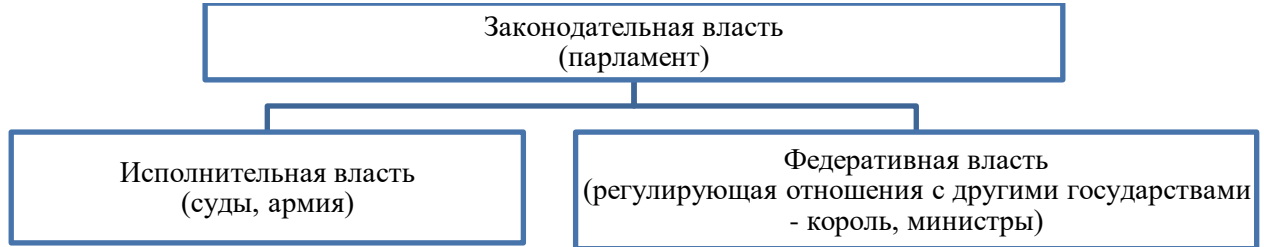


Рис. 1. Концепция разделения властей в учении Дж. Локка

Источник: [составлено по: Нерсесянц, с. 54; Липень Теория разделения властей...]

Концепция Дж. Локка характеризуется верховенством законодательной власти, которой должны подчиняться другие ветви власти. Развив и дополнив, разделяемые им идеи естественного права, общественного договора, народного суверенитета, неотчуждаемых свобод личности, сбалансированности властей, Дж. Локк создал учение, получившее название раннебуржуазного либерализма. При этом влияние на развитие взглядов Локка и содержание его трудов оказывала текущая политическая ситуация. Так, как отмечает Липень С. В., труд Дж. Локка «Два трактата о правлении» 1690 года увидел свет после «Славной революции» 1688 года и был своего рода обоснованием учреждения в ходе революции конституционной монархии, как механизма компромисса между дворянством и буржуазией [Липень].

Дальнейшее развитие концепция разделения властей в государстве нашла в трудах Ш.Л. Монтескье. Его труд «О духе законов» 1748 года принято считать классическим вариантом концепции разделения властей [Дробот, с.31]. Ш.Л. Монтескье обосновал механизм разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную, как основу обеспечения политической свободы граждан, их безопасности и гарантии защиты от произвола властей: «свобода возможна при любой форме правления, если в государстве господствует право, гарантированное от нарушений законности посредством разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, которые взаимно сдерживают

друг друга» [Монтескье, с.111] (рис. 2).

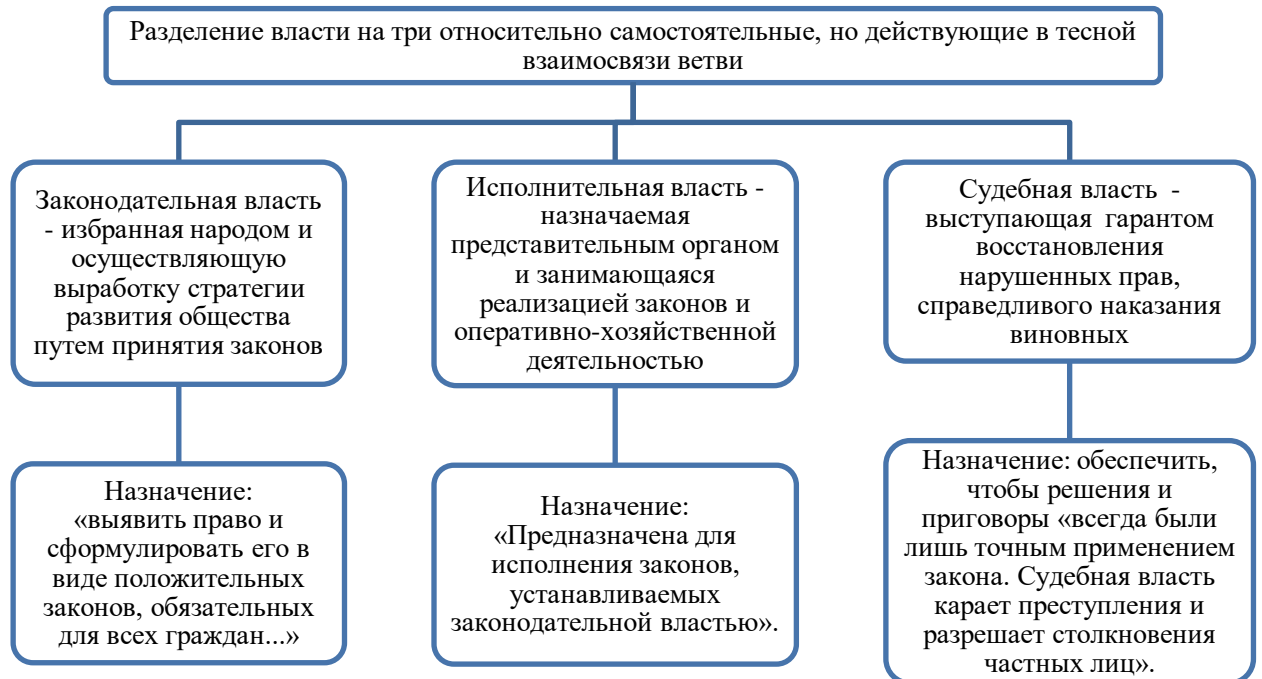


Рис. 2. Механизм разделения властей в концепции Ш.Л. Монтескье

Источник: [составлено по: Монтескье, с.112]

Во взглядах Монтескье предусмотрены основные механизмы урегулирования взаимодействия властей и их взаимного ограничения (ответственность министров, вето исполнительной власти на законодательные решения) [Касимова, с.259], послужившие основой формирования системы «сдержек и противовесов» в последующем.

Сформированная Монтескье концепция разделения властей на три ветви власти при формировании системы регулирования их взаимодействия стала основой реализации на практике государственного управления взглядов Нового времени об обеспечении политической свободы, законности, устранении возможностей злоупотреблений властью. Эта концепция выступила основой двух государственных актов, положивших начало развитию республиканской формы правления: Декларации прав независимости Североамериканских Соединенных Штатов от 4 июля 1776 г. и Французской декларации прав человека 1789 года [Учения о разделении властей...].

Дальнейшая доработка концепция разделения властей, в том числе в части федеративной основы разделения власти при обеспечении её единства, была

осуществлена Джеймсом Мэдисоном, Александром Гамильтоном и Джоном Джеем в период обсуждения и подготовки американской Конституции 1787 года.

Юридическое оформление в конституционном закреплении принцип разделения властей впервые нашел в Конституции США 1787 года, а через некоторое время также и в конституционных актах Великой французской революции (1789–1794). Именно в государственной системе США «система сдержек и противовесов» получила наибольшее развитие.

Последующее исследование и обоснование различные аспекты принципа разделения властей нашли в работах таких зарубежных исследователей как Л. Дюги, М. Ориу, А. Шайо, К. Шмитт, а также российских дореволюционных ученых В.М. Гессена, А.Д. Градовского, Б.А. Кистяковского, Н.Н. Ворошилова, А.А. Жилина, Ф.Ф. Кокошкина, Н.М. Коркунова, М.М. Сперанского, Г.Ф. Шершеневича, советских государствоведов В.В. Абашмадзе, Б.М. Лазарева, И.Д. Левина, В.С. Нерсесянца, а также современных российских ученых Авакьяна С.А., Баглай М. В., Чиркина В.Е., Хафизова А. А., Выголовского Д.С., Нечкина А.В., Лещевой Е.С., Кузнецова И.И., Дробота С.Е. и других.

На практике исторические особенности формирования систем государственного устройства привели к формированию нескольких моделей разделения властей. Первоначально на основе сформировавшихся форм государственного управления были выделены американская и французская модели разделения властей. В американской модели разделения властей, характеризуемой как президентская республика, принцип разделения властей нашел наиболее последовательное выражение, а система «сдержек и противовесов» получила активное развитие, интегрировав в себя: обязательность согласия или рекомендации Сената для назначения ряд должностных лиц; бикамерализм, сильный судебный контроль, президентское вето, обязательное участие Конгресса в принятии Президентом наиболее важных решений; механизм расследований Конгресса и объявления импичмента и др. [Миряева, с.38].

Государственное устройство современных государств по признаку разделения властей делится на: ограниченные (парламентарные или

конституционные) монархии; три типа республик (парламентарные; президентские и парламентско-президентские (полупрезидентские, смешанные)) и государства с отсутствием системы разделения властей [Пипикян, с.66]. Для большинства стран, система государственного управления которых основана на принципе разделения властей характерна республиканская форма правления. Также существует успешный опыт формирования ограниченных монархий на основе внедрения принципа разделения властей, хотя в ряде случаев он сопровождается урезанной ролью законодательного органа в системе управления [Свитюк, с.100].

Основой выделения типологических моделей разделения властей в современной научной литературе служит оценка системы взаимоотношений между главой государства (президентом), парламентом и правительством. Исследуя имеющееся многообразие взглядов на типы и модели разделения властей на практике Мандрыка Н. Н. приводит следующую классификацию моделей разделения властей современных государств [Мандрыка, с.78] (рисунок 3):

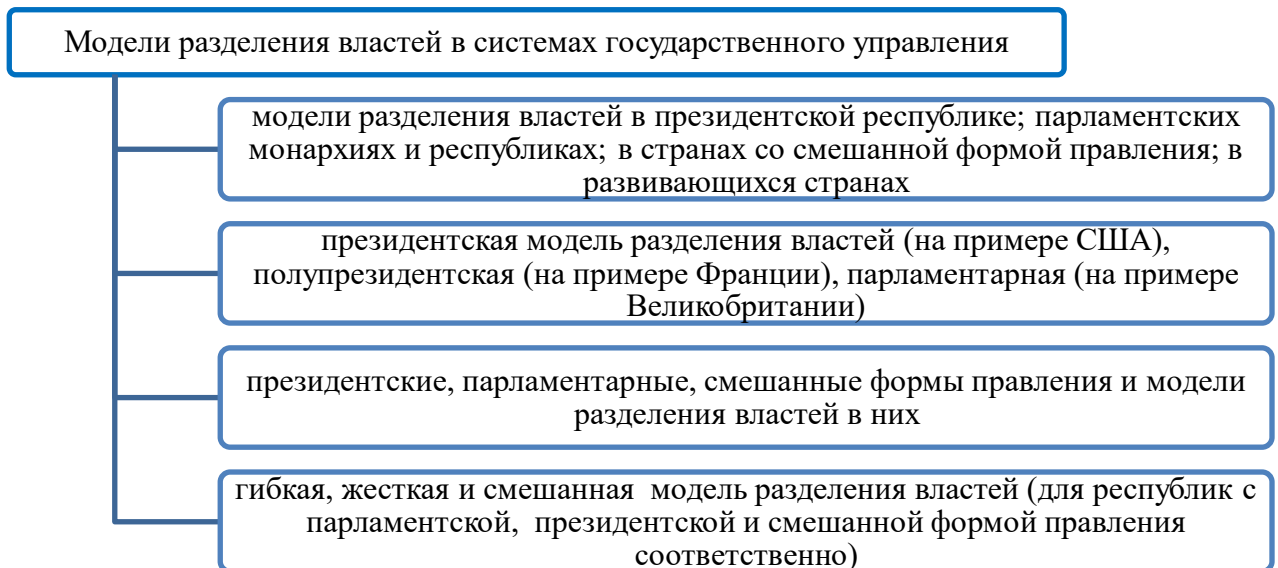


Рис. 3. Классификация моделей разделения властей в системах государственного управления

Источник: [составлено по: Мандрыка, с.78]

При этом Мандрыкина Н.Н. предлагает в качестве основной классификации, использовать наиболее часто встречающуюся: на президентскую, парламентскую и смешанную модель разделения властей (рисунок 4).

<p>Модели разделения властей</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Основные характеристики системы «сдержек и противовесов»</li> </ul>
<p>президентская модель разделения властей</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• юридическое равенство и независимость друг от друга различных ветвей государственной власти;</li> <li>• внепарламентский способ избрания президента;</li> <li>• президент - единоличный глава исполнительной власти;</li> <li>• президент обладает правом отлагательного вето;</li> <li>• отсутствие института парламентской ответственности правительства;</li> <li>• невозможность роспуска парламента главой государства</li> </ul>
<p>парламентская модель разделения властей</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• президент (монарх) является номинальным главой государства;</li> <li>• исполнительная власть формируется на базе парламентского большинства;</li> <li>• допускается совмещение министерского портфеля и депутатского мандата;</li> <li>• парламент может отправить в отставку правительство посредством вотума недоверия;</li> <li>• правительство, в свою очередь, обладает правом досрочного роспуска парламента и назначения новых выборов.</li> </ul>
<p>смешанная модель разделения властей</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• президент формально не входит ни в одну из ветвей власти, являясь своеобразным арбитром, возвышающимся над ними;</li> <li>• президент не несет политической ответственности перед парламентом, но обладает полномочиями по его досрочному роспуску;</li> <li>• президент назначает премьер-министра и участвует в формировании правительства;</li> <li>• члены правительства не могут быть одновременно членами высшего представительного органа (парламента);</li> <li>• правительство несет политическую ответственность как перед парламентом, так и перед президентом.</li> </ul>

Рис. 4. Президентская, парламентская и смешанная модели разделения властей в системах государственного управления

Источник: [составлено по: Мандрыка, с.79]

При оценке распространенности выделенных моделей на практике, эксперты констатируют тенденцию мировой конституционной практики на сближение форм правления и преобладание в различных модификациях смешанных моделей разделения властей, обеспечивающих сочетание достоинств президентской и парламентской модели с учетом особенностей развития государства [Чепрасов. Модели разделения властей..], [Накобыан Н.Н., Накобыан R.Kh., Mertarchian M.Kh, с.25]. Для смешанных республик характерен институт президента-арбитра, избираемого народом и выступающего гарантом соблюдения конституционного режима, нормального функционирования государственных органов и преемственности государственной власти. При развитых механизмах «сотрудничества» законодательной и исполнительной власти президентская власть

наделена специальными функциями по координации и арбитражу.

Ученые отмечают в данной модели разделения властей двойственный (бицефальный) характер исполнительной власти, поделенной между президентом и правительством, что в случае расхождения их политических взглядов может провоцировать возникновение ситуации «раздельного правления» [Есиев, с.44].

Таким образом, сегодня принцип разделения властей является одним из базовых для формирования правового государства. При этом разделение властей рассматривается в современном научном мире, как с позиции горизонтального (функционального), так и с позиции вертикального (федеративного, территориального) разделения государственного управления [Хафизов, с.154]. Функциональное разделение властей поддерживается во всех частях (субъектах) большинства федеративных государств [Хайрулина, Воробьева, с.101].

Основной целью реализации принципа разделения властей в современных системах управления выступает достижение сбалансированности полномочий и предотвращение концентрации основной части полномочий в ведении одного органа государственной власти или должностного лица [Нарутто, Таева, Шугрина, с.55].

Основными аспектами, обеспечивающими реализацию принципа разделения властей в системе государственного управления, сегодня признаются:

1) разделение власти на три ветви: законодательную, исполнительную и организационную, при интеграции всех ветвей в единую систему государственного управления;

2) конституционное установление независимости и базовой компетенции каждой ветви власти;

3) обеспечение системы взаимосдерживания и регуляции взаимодействия ветвей власти на основе формирования системы «сдержек и противовесов».

Современная система «сдержек и противовесов» представляет собой механизм, обеспечивающий каждую ветвь власти возможностями оказания определенного рода влияния и воздействия на другие для соблюдения баланса их гармоничного функционирования [Свитюк, с.102]. Ряд авторов характеризуют



систему «сдержек и противовесов», как механизм реализации принципа разделения властей в демократическом государстве, обеспечивающий взаимный контроль и взаимодействие ветвей государственной власти, их сбалансированность [Чепурнова, с.86]. По сути это система правовых ограничений для функционирования каждой системы власти. К числу основных элементов такой системы сегодня экспертами относятся: различные источники формирования каждой ветви государственной власти и установление различных сроков их полномочий; законодательное разделение полномочий ветвей власти; наличие механизмов контроля эффективности выполнения полномочий ветвями власти и их взаимного сдерживания [Мандрыка. Модели разделения властей...]. Основой закрепления и развития принципа разделения властей в правовом государстве выступает законодательство страны: основные принципы организации и разделения власти закрепляются в Конституции и находят дальнейшее развитие в законах. Как отмечает Ивакина Д. С. конституционный принцип разделения властей не может быть реализован в системе организации власти без закрепления и соблюдения принципов народовластия (как единого источника публичной власти), единства системы государственной власти [Ивакина, Митюхин, с.90].

Оценивая значение принципа разделения властей, в организации современных систем государственного управления следует отметить следующее:

– концепция разделения властей послужила основой формирования и развития современных республиканских режимов и конституционных монархий, стала неотъемлемым элементом современного правового государства;

– разделение властей в системе государственного управления выступает «гарантией обеспечения прав и свобод граждан от возможной узурпации власти со стороны отдельных лиц» [Айбатов, с.13], предотвращения установления авторитарных и диктаторских политических режимов [Ивакина, Митюхин, с.89];

– формирование конституционной концепции разделения властей с эффективной системой «сдержек и противовесов» обеспечивает сбалансировать политико-правовых интересов; является основой гармоничного

функционирования системы государственного управления и предотвращения политических кризисов [Свитюк, с.100].

Вместе с тем, Лакеева А.В. и Д.С. Ивакина отмечают, что наряду с положительными чертами концепции разделения властей она несет с собой ряд рисков и проблем, в частности возможности обособления отдельных органов или в целом ветвей государственной власти, осложняющая достижение единства государственного управления и решения стоящих перед государством задач, сложности организации эффективной системы «сдержек и противовесов» [Лакеева, Ивакина, с.115].

Несмотря на то, что сегодня принцип разделения властей выступает в качестве основополагающего принципа демократического устройства во всех демократических странах, анализ современных научных взглядов показывает широту научных трактовок и наличие ряда концептуальных проблем развития концепции разделения властей в современных условиях.

Анализ основных определений понятия «принцип разделения властей» современными учеными показывает, что с одной стороны он представляет собой постоянно развиваемую в соответствии с потребностями общества политико-правовую доктрину, а с другой конституционный принцип, закладываемый в основу организации систем государственного управления [Ивакина, Митюхин, с.89], [Молочков, с.30].

Принцип разделения властей, как фундаментальный механизм в деятельности государственной власти демократического общества, представляет собой систему конституционных и правовых норм, регулирующих разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную и механизмы их взаимодействия [Власова., Слинко, с.45]. Он предполагает не только разделение, но и сбалансированное взаимодействие различных ветвей власти [Молочков, с.30]. Это подход к организации системы государственной власти с её разделением на законодательную, исполнительную и судебную, с сохранением единства власти по ее источнику (населению страны) и формированием системы мер контроля для обеспечения единства управления в

основополагающих направлениях деятельности [Хафизов, с.47].

При этом в оценке сущностного понимания принципа разделения властей в государственном устройстве в современной науке, как отмечает Дробот С.Е. в своем диссертационном исследовании, встречаются три основных подхода: во-первых, институциональный подход, рассматривающий принцип разделения властей как разделение государственной власти на органы, которые самостоятельно и независимо осуществляют возложенные на них властные полномочия; во-вторых, рассмотрение разделения властей как деления власти на три самостоятельных суверенных ветви власти; в-третьих, понимание принципа разделения властей в качестве системы разделения труда по государственному управлению между центрами власти, делегирование части властных функций и полномочий государственным органам, производным от высшего органа власти [Дробот, с.87].

При этом сохраняется различие взглядов на равенство и верховенство отдельных ветвей (институтов) власти [Есиев, с.44]. Часть ученых настаивают на равенстве ветвей власти, как принципиальном условии эффективного развития механизма разделения властей [Авакьян, с.211]. Представители второй точки зрения вслед за Дж. Мэдисоном и А. Гамильтоном настаивают на верховенстве законодательной власти в правовом государстве [Чиркин, с. 231]. Сторонники третьей точки зрения говорят о том, что на практике главенствующую роль в существенной части современных государств имеет исполнительная власть [Калиев, с.84], [Козлов, с. 83]. Очевидно, что существующая практика государственного устройства систем управления современных государств показывают практическую обоснованность всех перечисленных подходов.

Вместе с тем, анализ практики применения принципа разделения властей в государственном устройстве различных стран во второй половине XX– начале XXI века показывает, что при возникновении противостояния на практике преимущественно между законодательной и исполнительной властью доминирование одной из ветвей имеет ряд негативных последствий (рисунок 5).

Тип доминирования	Доминирование законодательной власти	Доминирование исполнительной власти
Негативные последствия	Политическая нестабильность, частая смена правительства и другие негативные явления	Ущемление прав и свобод граждан, давление на демократические институты государства, потеря независимости судебной властью, формализация конституционно закрепленного демократического режима, высокая вероятность авторитаризма и диктатуры
Возможные позитивные аспекты влияния	Сохранение институтов гражданского общества.	Возможность выхода из кризиса, интенсификации экономического развития и осуществления социально-экономических преобразований в короткие сроки

Рис. 5. Основные последствия нарушения баланса в механизме разделения властей

Источник: [составлено по: Айбатов, с. 9]

Оценивая последствия нарушения баланса в разделении властей, Айбатов М.М. отмечает, что основным негативным последствием доминирования законодательной власти на практике зачастую становится нестабильность исполнительной власти, что негативно отражается на выполнении основных функций текущего управления [Айбатов, с.11]. Однако, доминирование исполнительной власти может повлечь еще более серьезные и длительные негативные последствия.

При этом необходимо отметить, что в определенных ситуациях и на отдельных этапах развития отдельных государств практика усиления исполнительной власти дала положительный опыт развития. Так в Сингапуре 70-х гг. XX века концентрация власти в премьер-министром Ли Куан Ю обеспечила применение жестких методов управления и стремительную трансформацию страны за несколько лет из экономически отсталой и коррумпированной в крупный финансово-торговый и высокотехнологичный промышленный центр Юго-Восточной с одним из наиболее низких мировых коррупционных рейтингов [Айбатов, с. 12]. Но такой опыт может быть обоснован только в исключительных ситуациях и на короткий срок, иначе он неизбежно ведет к сосредоточению власти в руках одного лица или небольшой группы, что сопряжено с ограничением гражданских прав и свобод, давлением на демократические

институты.

Проведенный анализ показывает, что современная практическая интерпретация принципа разделения властей характеризует его многогранность и многоаспектность. Активное социально-экономическое развитие влечет за собой существенные расхождения классической концепции разделения властей с её текущим юридическим и фактическим наполнением. Достижение равновесия ветвей власти требует постоянного совершенствования и развития системы «сдержек и противовесов», а установление баланса властей в конкретном государстве будет зависеть не только от особенностей конституционного регулирования, но и от общего развития законодательства, правоприменительного толкования и текущих социально-политических факторов.

Оценивая своевременные научные взгляды на принцип разделения властей, Козлов С.С. обосновывает необходимость нового научного подхода к переосмыслению в условиях ускоряющейся трансформации социально-экономических систем и изменения моделей политико-правового устройства, механизмов взаимодействия властей [Козлов, с.83]. В текущих условиях неизбежна концентрация большого объема части полномочий, усложнение механизмов государственного управления, неизбежное ограничение огласки деятельности исполнительной власти в ряде сфер. Все это предопределяет определенную «закрытость» работы исполнительной власти и усложняет организацию общественного и иных форм её контроля. Оценивая усиление исполнительной власти, как объективную, исторически неизбежную реальность, связанную главным образом с усложнением процессов общественного развития, Козлов С.С, в тоже время говорит о необходимости проработки механизмов её уравнивания в современных условиях для предотвращения негативных последствий концентрации власти в руках одной ветви власти.

Таким образом, принцип разделения властей на уровне философских учений начал развиваться еще в трудах мыслителей античного мира и сформировался к семнадцатому веку в концепцию разделения властей,

ставшую основой дальнейшего развития государственного устройства большинства развитых стран. Основные идеи концепции разделения властей были проработаны в еще трудах Дж. Локка, Ш.Л.Монтескье, Дж. Мэдисона и нашли дальнейшее развитие в работах ученых различных государств. Исторические особенности формирования систем государственного устройства привели к формированию на практике нескольких моделей разделения властей: президентской, парламентской и смешанной моделей. В современном мире принцип разделения властей является одним из базовых для формирования государственного устройства правовых демократических государств. Он включает в себя: разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную и законодательное формирование системы «сдержек и противовесов» для обеспечения сбалансированности различных ветвей власти и обеспечения единства государственного управления. Реализация данного принципа обеспечивает стабильности системы власти предотвращает концентрацию власти в руках отдельной ветви или лиц, препятствует возникновению авторитарных и тоталитарных режимов. Вместе с тем, в практике развития систем государственного устройства наблюдается периодическое усиление отдельных ветвей власти, характеризующееся определенными издержками для общества. Наметившаяся тенденция усиления исполнительной власти во многих современных государствах, требует тщательного анализа и взвешенной оценки обоснованности изменений концепции и действующих механизмов разделения властей. Рассмотрим подробнее особенности становления и развития концепции разделения властей в законодательстве России.

## 1.2. ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ЗАКРЕПЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИИ

Начало развитию идей разделения властей в российских политико-философских учениях относятся к эпохе правления Екатерины II. Активное развитие «просвещенного абсолютизма» привело к появлению идеи установления в стране «законной монархии». Отдельными русскими

философами XVIII-XIX вв. высказывалась идея учреждения республиканской формы правления (Пестель П.И. (1739 – 1826 г.г.), Муравьев Н.М. (1796-1843 г.г.), Чичерин Б.Н. (1828 – 1904 г.г.)) [Ивакина, Митюхин, с.90].

В XIX – начале XX века в самодержавном российском государстве формируется ряд проектов государственного преобразования на основе концепции разделения властей (реформы Сперанского М. М. и др.). Так Сперанский М.М.придерживался концепции формирования в стране конституционной правовой монархии на основе выделения трех ветвей власти: законодательной, исполнительной, судебной [Краснов, с.45]. Однако его попытка реформы была быстро отвергнута действующей имперской властью.

Принцип разделения властей рассматривали в своих работах, как отмечает Лещева Е.С., целый ряд дореволюционных ученых, в частности Ворошилов Н.Н., Жилин А.А., Кокошкин Ф.Ф., Коркунов Н.М., Шершеневич Г.Ф. [Лещева, с.145], но до последующих существенных изменений системы государственного устройства потребовался почти век: только после революции 1905–1907 гг., в России был подписан Манифест от 17 октября 1905 г., провозгласивший гражданские права и свободы и создание Государственной думы, законодательного органа, ограничивающего монархическую власть. Однако, попытки реформ и опыт развития либеральных ценностей в стране был непродолжителен, а с установлением советского режима правления идея разделения властей не нашла должной поддержки в политических кругах [Айбатов, с.10].

Существовавшая в период СССР система управления, характеризовалась очень своеобразной системой разделения властей, где высшим руководящим звеном выступала коммунистическая партия, а разделение власти на законодательную и исполнительную не имело необходимой для реализации принципа разделения властей самостоятельности и сбалансированности ветвей власти [Айбатов, с.12].

В перестроечный период произошло возвращение к общепринятым в мировой конституционной практике идеям формирования правового

демократического государства, основанного на разделении властей. Первоначально принцип разделения властей нашел закрепление в Конституции РФСФР, с которым произошел отход от обязательного партийного представления кандидатов в депутаты, а сам парламент страны стал профессиональным. Однако, развернувшийся накал политической ситуации в период путча 1993 года и арест депутатов, привел к интеграции власти в руках исполнительных структур во главе с Президентом России. Указ Президента России Б.Н. Ельцина «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» от 9 октября 1993 г. полностью приостановил принцип разделения властей в государственно-политической системе страны, установив единовластие Президента вплоть до принятия новой Конституции страны [Авакьян, 2017, с. 379].

Официальное юридическое закрепление принцип разделения властей в современной системе государственного устройства нашел в Конституции РФ 1993 года. При этом учреждалась республиканская форма правления с федеративным государственным устройством, а сам конституционный принцип разделения властей включал в себя как разделение власти горизонтали (на законодательную, исполнительную и судебную), так и вертикальное её деление на несколько уровней государственных органов.

Официальная трактовка принципа разделения властей в государственном устройстве РФ закреплена в ст. 10 Конституции: «государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны» [Конституция РФ]. Реализация принципа разделения властей конституционно предусмотрена не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов федерации.

Конституция закрепила за каждой ветвью власти собственный круг компетенций и механизмы контроля. Законодательная деятельность в российской концепции разделения властей осуществляется Федеральным Собранием (ст. 94 Конституции РФ), состоящим из двух палат (Совета



Федерации и Государственной Думы). Исполнительная власть осуществляется Правительством РФ (ст. 110 Конституции). Органы судебной власти представлены судами, формирующими единую систему. Согласованное функционирование и взаимодействие всех ветвей и органов государственной власти обеспечивается Президентом РФ (ч. 2 ст. 80 Конституции). Однако после принятия последних поправок в Конституцию РФ место Президента в российской системе разделения властей претерпело ряд изменений.

Осуществленное в 1993 году конституционное провозглашение принципа разделения властей в качестве основы организации государственной власти в стране стало, как отмечают Ивакина Д.С. и Митюхин А.В. определяющим витком в развитии российской государственности [Иванкина, Митюхин, с. 90], несмотря на ряд проблем практического функционирования и взаимодействия ветвей власти. Учеными сформированная модель характеризовалась как смешанная модель разделения властей [Балт, Демидов, с.36]. При этом экспертами отмечается, что сформировавшаяся в России модель характеризуется особым правовым статусом Президента и его администрации, прокуратуры РФ, избирательных комиссий, Центрального Банка Российской Федерации (Банка России) и др. [Лакеева, Ивакина, с.116]. Фактически статус Президента РФ характеризовался до последних конституционных поправок наделением его полномочиями органа исполнительной власти, но при этом он не включён в её структуру. Обширные полномочия Президента РФ показывают, принятие в РФ модели сильного президента, способного влиять на все три ветви власти. Это порождает у ряда ученых точку зрения о том, что формируемая в РФ модель разделения властей является президентской [Писарев, с.20].

В целом стоит отметить, что закрепление в Конституции 1993 года основ построения системы государственного управления в стране была достаточно качественным. С момента принятия Конституции существенных поправок в неё не принималось пятнадцать лет (кроме изменения наименований субъектов федерации в ст. 65). После поправки в основной закон РФ, повлиявшие в

определенной мере на действующий механизм разделения властей, принимались четыре раза:

1) в 2008 году были внесены поправки расширявшие сроки полномочий Президента и Государственной Думы, а также сформировавшие институт ежегодных отчетов Правительства перед Государственной Думой [Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 N 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации»];

2) в феврале 2014 года внесенные поправки оптимизировали структуру судебной власти, объединив Верховный суд РФ и Высший арбитражный суд РФ [Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 N 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»];

3) следующей поправкой в июле 2014 Президент был наделен возможностью назначать до 10 процентов в депутаты Совета Федерации представителей Российской Федерации [Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21.07.2014 N 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»];

4) четвертая группа поправок 2020 года стала самой существенной и потребовала проведения общенародного голосования, в части внесения корректив в политическую систему данные поправки расширили полномочия президента при сокращении полномочий правительства, изменили процедуру его назначения и «обнуления» предельного количества сроков для лиц, прежде занимавших эту должность [Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»].

Последняя группа поправок затронула более сорока статей конституции, в том числе обеспечив коррективу полномочий ветвей власти и механизмов их формирования [Обзор изменений Конституции РФ...]. Данная группа поправок имела многочисленных противников, настаивавших на текущем

политическом характере многих поправок и их принятии в интересах действующей политической элиты.

Говоря о формировании российского механизма разделения властей в конце XX века, следует отметить, что оно осуществлялось в кризисных условиях, характеризовавшихся активным реформированием как основ государственного, так и экономического устройства, сопряженным с отсутствием в обществе достаточных демократических традиций. Это неизбежно отложило отпечаток на практическую реализацию конституционного принципа разделения властей.

К числу других значимых факторов, предопределивших формирование особенностей модели разделения властей в современной России, ученые относят: обширность территории; существенные различия в национальном и религиозном составе населения и уровне социально-экономического развития отдельных регионов (рисунок 6).

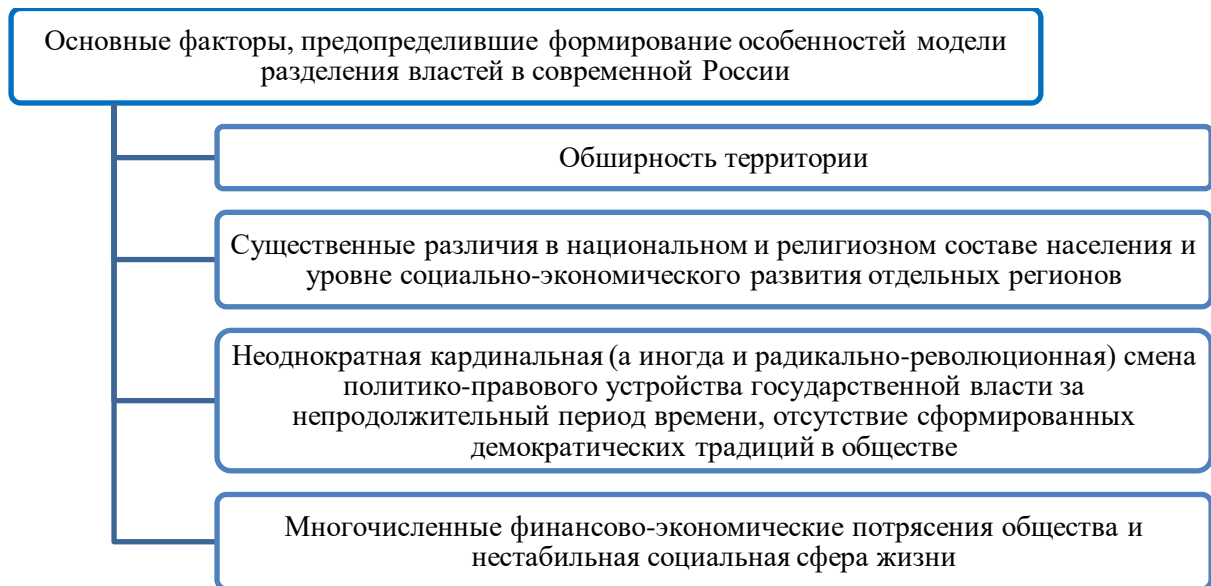


Рис. 6. Основные факторы, предопределившие формирование особенностей модели разделения властей в современной России

Источник: [Сайбулаева, с.63]

Кузнецов И.И. исследуя в своей докторской диссертации особенности данного процесса, говорит о том, что первоначально практическая реализация системы разделения властей в стране характеризовалась «сильным» президентом и «техническим» правительством при слабом и маловлиятельном

оппозиционном парламенте (1993-1996 гг.) [Политическая институционализация разделения властей..., с.392]. Период 1998-1999 гг. характеризовался опорой «слабого» в силу субъективных физических и политических причин президента на «сильное» правительство и относительным усилением законодательной ветви власти. С начала 2000-х гг. механизмы ограничения и «выравнивания» деятельности исполнительной власти в стране были устранены формированием пропрезидентской Государственной Думы. Вместе с тем актуальным в современной концепции разделения властей остается не только вопрос сохранения эффективности работы законодательной власти, но и вопрос разграничения полномочий между Президентом и Правительством, сохранения сильных позиций Правительства.

К числу основных текущих проблем реализации принципа разделения властей в государственном устройстве современной России эксперты относят:

- неопределенность статуса президента в сформированной модели разделения властей, наделение его значительными полномочиями [Макашова, с.211];

- недоработки в официальном статусе Президентства и ряда других органов в системе разделения властей;

- декларативность конституционной модели разделения властей, её несоответствие реальной системе управления [Жиганова, с. 68];

- несовершенство действующей системы «сдержек и противовесов», доминирование исполнительной власти, еще более усиленное на уровне текущего законодательного регулирования организации государственной власти [Кенс, с. 206];

- наличие большого числа проблем соблюдения и защиты прав граждан, неэффективность демократических институтов [Грачев, с.22].

- слабый парламентский контроль;

- несформированная должным образом судебная и правоохранительная системы;

- сильные лоббистские проявления крупных финансово-промышленных

групп, коррупция [Хайрулина, Воровьева, с.101].

Таким образом, исторические особенности развития России привели к тому, что официальное конституционное закрепление и использование в формировании системы власти принцип разделения властей получил только в последнее десятилетие XX века. Сформированная в современной России модель разделения властей относится к смешанным, но при этом характеризуется рядом специфических черт. Начавшаяся активная трансформация конституционных принципов и законодательного регулирования концепции разделения властей в стране, начавшаяся в последнее десятилетие, при сохранении ряда проблем в обеспечении её сбалансированного функционирования, требует тщательной оценки правовой и реальной модели организации государственного управления, роли и места в нем исполнительной ветви власти.

#### Выводы по главе

Проведенный в первой главе анализ исторических аспектов становления системы разделения властей в государственном управлении современных государств позволил сделать следующие выводы:

Принцип разделения властей на уровне философских учений начал развиваться еще в трудах мыслителей античного мира и сформировался к семнадцатому веку в концепцию разделения властей, ставшую основой дальнейшего развития государственного устройства большинства развитых стран. Основные идеи концепции разделения властей были проработаны в еще трудах Дж. Локка, Ш.Л.Монтескье, Дж. Мэдисона и нашли дальнейшее развитие в работах ученых различных государств. Исторические особенности формирования систем государственного устройства привели к формированию на практике нескольких моделей разделения властей: президентской, парламентской и смешанной моделей. В современном мире принцип разделения властей является одним из базовых для формирования государственного устройства правовых демократических государств. Он включает в себя: разделение властей на

законодательную, исполнительную и судебную и законодательное формирование системы «сдержек и противовесов» для обеспечения сбалансированности различных ветвей власти и обеспечения единства государственного управления. Реализация данного принципа обеспечивает стабильности системы власти предотвращает концентрацию власти в руках отдельной ветви или лиц, препятствует возникновению авторитарных и тоталитарных режимов. Вместе с тем, в практике развития систем государственного устройства наблюдается периодическое усиление отдельных ветвей власти, характеризующееся определенными издержками для общества. Наметившаяся тенденция усиления исполнительной власти во многих современных государствах, требует тщательного анализа и взвешенной оценки обоснованности изменений концепции и действующих механизмов разделения властей.

Исторические особенности развития России привели к тому, что официальное конституционное закрепление и использование в формировании системы власти принцип разделения властей получил только в последнее десятилетие XX века. Сформированная в современной России модель разделения властей относится к смешанным, но при этом характеризуется рядом специфических черт: неопределенностью статуса президента в сформированной модели разделения властей, наделением его значительными полномочиями; недоработками в официальном статусе Президентства и ряда других органов в системе разделения властей; декларативностью конституционной модели разделения властей, её несоответствием реальной системе управления; несовершенством действующей системы «сдержек и противовесов», доминированием исполнительной власти, еще более усиленное на уровне текущего законодательного регулирования организации государственной власти; наличием большого числа проблем соблюдения и защиты прав граждан, неэффективность демократических институтов. Начавшаяся активная трансформация конституционных принципов и законодательного регулирования концепции разделения властей в стране, начавшаяся в последнее десятилетие, при сохранении ряда проблем в обеспечении её сбалансированного функционирования,

требует тщательной оценки правовой и реальной модели организации государственного управления, роли и места в нем исполнительной ветви власти.

Исследуем детальнее особенности правового регулирования и практической реализации современной системы разделения властей в Российской Федерации, место и роль в данном механизме исполнительной власти.

## ГЛАВА 2. ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В СИСТЕМЕ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ

### 2.1. СОСТАВ И СТРУКТУРА ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ

Сформировавшаяся в государственном управлении Россией система разделения властей закрепила модель «смешанной республики», в которой парламент и президент выбирают непосредственно народом. Однако, российская модель характеризуется сильным статусом Президента, как главы государства, так и главы исполнительной власти. Такая система согласно имеющемуся историческому опыту развития механизмов разделения властей зачастую влечет смещение баланса в сторону усиления исполнительной власти [Лакеева, Ивакина, с. 115]. В российской же практике такое усиление было обеспечено еще и сложившимся практическим «рамочным» пониманием Конституции при широком практическом диапазоне трактовки конституционных норм. В результате президентская власть в стране интегрировала широкий круг полномочий различных ветвей власти, что повлекло, несмотря на рост роли исполнительной власти в механизме разделения властей, к ослаблению правительства, которое при конституционном статусе основного органа исполнительной власти фактически выступало, как пишет С.Е. Дробот, как технический исполнительный орган [Дробот, с.176].

Особенности формирования механизма разделения властей в РФ повлекли за собой длительные и активные дискуссии экспертов. Наиболее острым вопросом таких дискуссий являлась оценка места и роли Президента в системе разделения властей. Среди нескольких сформировавшихся по этому вопросу подходов, основная часть ученых придерживалась точки зрения об институциональной независимости Президента, как главы государства, отсутствия его принадлежности к какой-либо ветви власти, специфической его роли «гаранта конституции» и базового элемента системы «сдержек и противовесов», как обеспечивающего законность в стране, так и интегрирующего действия ветвей власти. Так в диссертационном исследовании В.М. Соколова в частности детально обосновывался особый статус Президента РФ



[Соколов]. Ученые отмечали значительный спектр методов влияния Президента на иные ветви власти, прежде всего, на законодательную и исполнительную. Особенности конституционного статуса Президента РФ привели к формированию в отечественной правовой науке точки зрения о выделении в российском механизме разделения властей отдельной четвертой президентской ветви власти [Лакеева, Ивакина, с.115].

На практике организации разделения властей в РФ потребовало наряду с Конституцией широкого подконституционного законодательного регулирования. Она с начала текущего века характеризовалась усилением статуса Президента, формированию широкого круга полномочий главы государства. Это привело к дискуссиям о трансформации, предусмотренной российской Конституцией модели «смешанной» республики в «президентскую» или формированием особой модели смешанной республики в РФ с «сильным» Президентом. Практической основой реализации основных президентских управленческих и представительных функций стала работа Администрации Президента [Айбатов, с.9]. Функционирование же исполнительной власти на федеральном уровне обеспечивало Правительство РФ, Главу которого назначал Президент [Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» (утратил силу)]. Правительство характеризовалось сильно зависимым от Президента правовым статусом: Президента единолично назначал Председателя и утверждал состав Правительства).

Конституционная непроработанность доктрины разделения властей осложнила практическое построение системы государственного управления и обеспечение баланса в разделении властей, сформированный механизм «сдержек и противовесов» зачастую показывал свою практическую неэффективность [Хайрулина, Воробьева, с.101]. Формализация многопартийности российской политической системы при практическом политическом преобладании «Единой России», хоть и в определенной мере послужило стабилизации общества, негативно сказалась на эффективности законодательной власти. Немногочисленность голосов «оппозиционных партий» законодательного органа привела к существенному

влиянию исполнительной власти на состояние и совершенствование национального законодательства. Издержками функционирования системы «партийного большинства» стали законы, противоречащие конституционно закрепленным нормам и гарантиям, ограничение возможностей воздействия на законотворческий процесс у Конституционного суда и прокуратуры [Грачев, с.22]. Оценивая фактическое состояние закрепленной Конституцией системы сдержек и противовесов, М.М. Айбатов говорит о фактической её деформации вследствие активного задействования «вспомогательных правовых механизмов» [Айбатов, с.9]. Существенная часть экспертов, к примеру О.Е.Кутафин, отмечают в качестве основной характеристики модели разделения властей за первые тридцать лет своего становления в современной России повсеместное господство исполнительной власти и стоящую над тремя ветвями власти президентскую власть [Козлова, Кутафин, с.172].

На определенные изменения в сложившемся механизме баланса властей были нацелены конституционные поправки 2020 года. Целевая их установка, озвученная властями, заключалась в корректировке ряда недостатков сложившейся в стране модели разделения и взаимодействия ветвей власти, росте устойчивости и сбалансированности российской системы государственного управления [Чуксина, Мирвода, с.62]. Основными реализуемыми с поправками 2020 года нововведениями российского механизма разделения властей стали [Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»]:

- расширение объема полномочий правительства и сокращение президентских полномочий;
- трансформация порядка формирования Правительства, рост влияния на этот процесс федеральных законодательных властей (введение консультаций с Советом Федерации при назначении министров «силового блока» и утверждения Государственной Думой иных членов Правительства [Занко, с.7]);
- получение Президентом ряда дополнительных полномочий в сфере

исполнительной власти, при потере им полного контроля над формированием состава Правительства;

– конституционное введение понятия «публичная власть», система которой интегрирует государственную и муниципальную власть, следующие из этого ограничения организационной самостоятельности муниципальной власти;

– фактическое «обнуление» предельного количества сроков президентства для лиц, прежде занимавших эту должность;

– рост зависимости от Президента судебной власти (нововведения в статусе Конституционного Суда, сокращение числа судей, процедура отрешения конституционных судей от должности по президентской инициативе при поддержке верхней палаты законодательного органа);

– формирование новых механизмов системы российского государственного управления (Государственный Совет, как совещательный орган при Президенте);

– развитие механизмов парламентского контроля палат Федерального собрания над работой исполнительной власти.

Существенные усилия в реформировании были направлены на корректировку позиций исполнительной ветви в модели организации государственной власти в стране. Прежде всего, необходимо отметить внесение в Основной закон страны понятия публичной власти, интегрирующей все властные уровни: от муниципальных до федеральных властей. При этом президентский конституционный статус главы государства получил официальное закрепление функции согласования работы и взаимодействия всех органов единой системы публичной власти [Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020), ст.80]. Введение конституционного понятия «публичной власти» вызвало активные научно-правовые дискуссии [Мишин, с.151].

Сторонники нововведения оценивают его как оптимизацию российской системы управления [Занко, с.7], не противоречающую конституционным основам, а только дополняющим её в соответствии с тенденциями развития российской государственности на современном этапе [Мишин, с.151]. Противники

формирования единой системы публичной власти отмечают фактический отход от традиционной концепции независимости местного самоуправления, которая была положена в основу Конституции, росту значения глав субъектов в управлении территориями, ведущему к необоснованному укреплению вертикали федеральной власти [Евсикова, с.58]. С принятием поправки интеграция местного самоуправления в единую вертикаль власти распространилась, прежде всего, через систему исполнительной власти. Существенной проблемой реализации нововведения в территориях может стать рост пассивности местных властей, снижение эффективности решения местных проблем [Иванов, с.118].

Другое значимое направление реформирования – определенное ослабление статуса президента в связи с его отнесением преимущественно к исполнительной власти. Произошло расширение президентских функций в области исполнительной власти при параллельном сужении полномочий Правительства, подчиненность которого главе государства выросла. Изменения порядка формирования Правительства ограничили самостоятельность Президента в этом вопросе. Нововведения привели к возникновению научной концепции принципиальной трансформации российской модели разделения властей с включением Президента в ветвь исполнительной власти [Казанкова, Кузьмина, с. 7], изменения наглядно отражены на рисунке 7. Фактически необходимо отметить сохраняющееся отсутствие единства оценок модели построения системы разделения властей в стране и роли в ней президента. Так С.Е. Дробот в научном исследовании 2021 года отмечает, что поправки не обеспечили единства понимания места Президента в конституционной модели государственной власти в стране, оставили актуальными вопросы оптимизации механизма формирования верхней палаты Федерального Собрания с учетом принципов разделения властей, взаимодействия палат законодательного органа с Правительством [Дробот, с.21]. С.Е. Дроботом отмечается сохранение двух основных подходов в определении роли Президента РФ в системе власти. Первая рассматривает Президента как часть исполнительной ветви власти, вторая обосновывает президентство как институт власти, не интегрированный в триаду ветвей власти (законодательной, исполнительной и судебной).

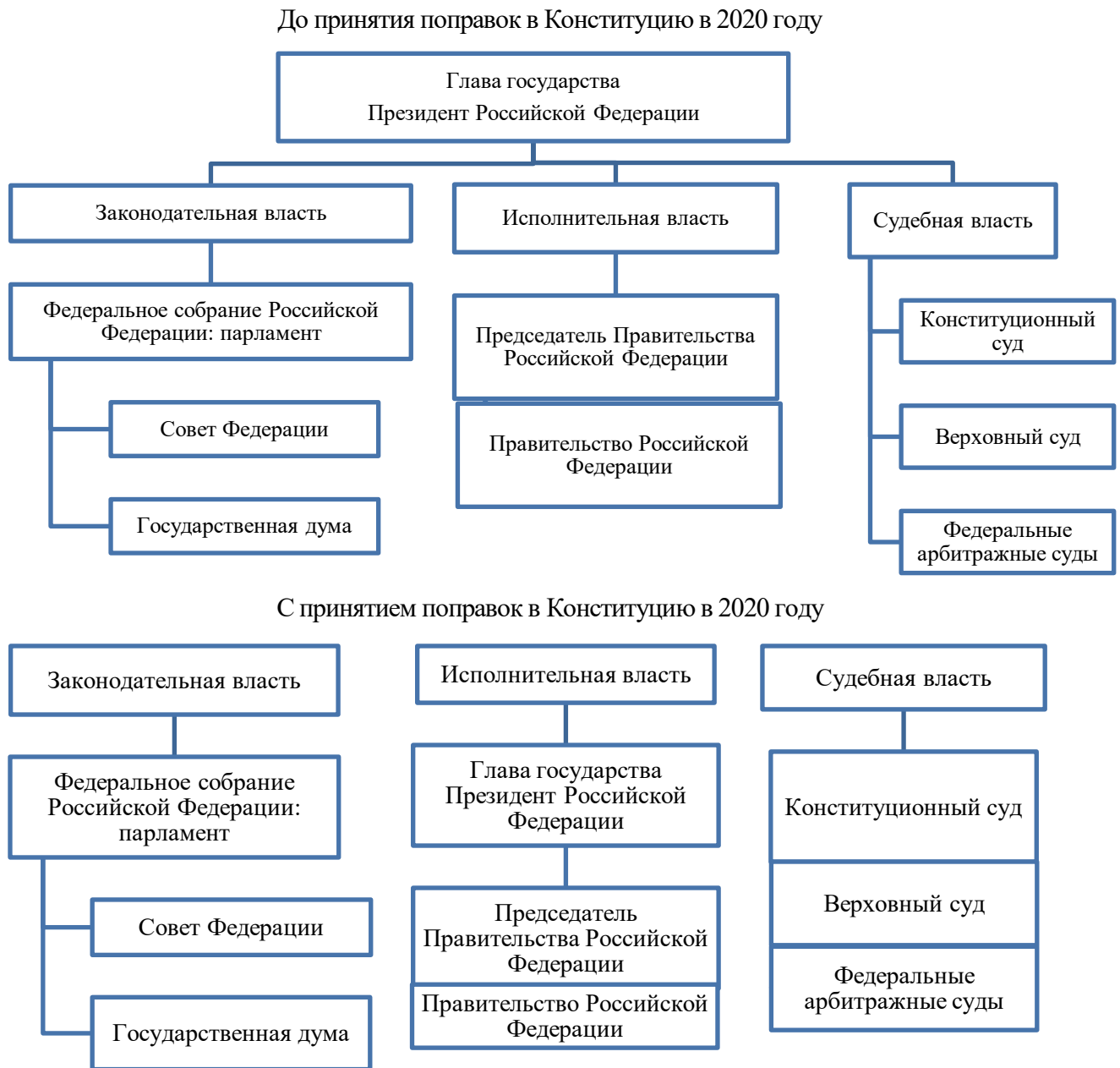


Рис. 7. Система разделения властей в государственном устройстве современной России

Источник: [составлено автором по: Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020)]

Сам С.Е. Дробот придерживается второго подхода, исходя из арбитражно-координирующей и конституционно-гарантийной функций Президента РФ, реализация которых возможна «только отдельным, самостоятельным властным субъектом, равноудаленным от трех ветвей власти» [Дробот, с.22].

Оспаривая приведенную выше позицию, в пользу точки зрения об отнесении президента в российской модели разделения властей к исполнительной власти

следует привести следующие аргументы:

- по Конституции за Президентом закреплены ряд полномочий, относящихся в соответствии с принципами разделения властей к ведению исполнительной власти;
- так же на Президента возложены функции по общему руководству деятельностью Правительства, как основного органа власти (ст. 110 Конституции);
- Президент определяет состав и структуру органов исполнительной власти;
- в действующей системы органов исполнительной власти, часть органов власти напрямую подчиняются Президенту.

Это позволяет утверждать, что современная Конституция РФ закрепляет модель смешанной республики с сильным статусом Президента, имеющим как глава государства ряд координационных, регулирующих и законодательных полномочий, и как глава исполнительной власти осуществляющим управление этой ветвью власти. При этом сложившаяся система представляется целесообразной, так как наличие регулирующих и координирующих функций у Президента является неотъемлемой частью «сдержек и противовесов» в российской системе разделения властей, в определенной степени адаптационным механизмом, обеспечивающим с одной стороны, эффективное становление и развитие современного российского правового государства, стабильность страны в различных кризисных ситуациях.

Однако, сохранение у Президента широкого круга законодательных и регулирующих функций позволяет говорить о том, что имеющийся статус Президента приводит к существенному усилению роли и веса исполнительной власти в российском механизме разделения властей. И если до последних изменений такой перевес в большей степени развивался на уровне подконституционного регулирования и конституционной практики организации управления страной, то поправки 2020 года законодательно закрепили существенную часть сложившихся в российской конституционной практике механизмов организации власти.

Необходимо отметить, широкую представленность в научном сообществе как положительных, так и негативных оценок трансформации конституционного механизма разделения властей поправками 2020 года. В частности Т.А. Занко отмечается, интеграция поправками ряда положительных трендов приоритезации

конституционного закрепления социальных гарантий, произошедший рост вклада законодательной власти в формирование персонального состава Правительства, объединение системы публичной власти, формирование дополнительных правовых механизмов стабильности российского государственного управления [Занко, с.7]. Изменения нацелены на устранение ряда проблем механизма разделения властей в стране, развитие механизмов парламентского контроля, рост включенности законодательной власти в формирование состава Правительства, усиление самостоятельности Правительства [Хайрулина, Воробьева, с.102].

Другими экспертами, к примеру Грачевым Н.И., отмечается, что, несмотря на поправки, российская Конституция сохраняет противоречивость содержания [Грачев, с.22]. С.В. Гунич и А.Е. Ступницкий отмечают декларативность изменений [Гунич, Ступницкий, с. 52]. Многими высказывается мнение, что закрепленные правовые механизмы не исключают дальнейшего сохранения ситуации фактического доминирования исполнительной власти во всех сферах управления на основе широкого круга полномочий Президента и его особого статуса. К числу другой актуальной проблемы разделения властей учеными относятся неразвитость правовых механизмов, регламентирующих и детализирующих разграничение полномочий между исполнительной властью федерального и регионального уровня [Лакеева, Ивакина, с.115]. Конституционное закрепление понятия публичной власти повысило актуальность разделения властей между муниципальным и региональным уровнями власти. Дополнительного исследования и регулирования в перспективе требует и правовой статус Государственного Совета, а так же разделение его полномочий с президентскими [Шаблинский].

Таким образом, в текущей ситуации актуальность сохраняет изучение состава органов исполнительной власти, исследование действующего конституционного статуса Президента и возможностей устранения существующих дисбалансов модели разделения властей в стране на основе совершенствования правового регулирования и предотвращения усиления исполнительной власти на основе «вспомогательных правовых механизмов». Для оценки сложившейся системы проведем более детальный анализ действующей системы органов исполнительной власти и статуса и

места Президента в российской модели разделения властей.

## 2.2. СОСТАВ И СТРУКТУРА ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ

Дифференцируя состав органов исполнительной власти в РФ, прежде всего, обратимся к основному назначению данной ветви власти. Базовым назначением исполнительной власти является управленческая деятельность с целью организации практического исполнения Конституции и законодательства страны, удовлетворения общественных интересов и нужд граждан. Основой осуществления исполнительной власти выступают государственно-властные полномочия, методы и средства публичного (прежде всего административного) права.

Согласно Конституции РФ исполнительная власть в РФ осуществляется Правительством страны под общим руководством Президента (ст. 110). При этом конституцией в качестве основного органа исполнительной власти в стране выделяется Правительство, а состав остальных органов власти утверждается Президентом по предложению Председателя Правительства (ст. 86). При утверждении структуры конституционными нормами предусмотрено разделение исполнительных органов на две основные группы: по подчиненности Президенту и Правительству РФ (рисунок 8).

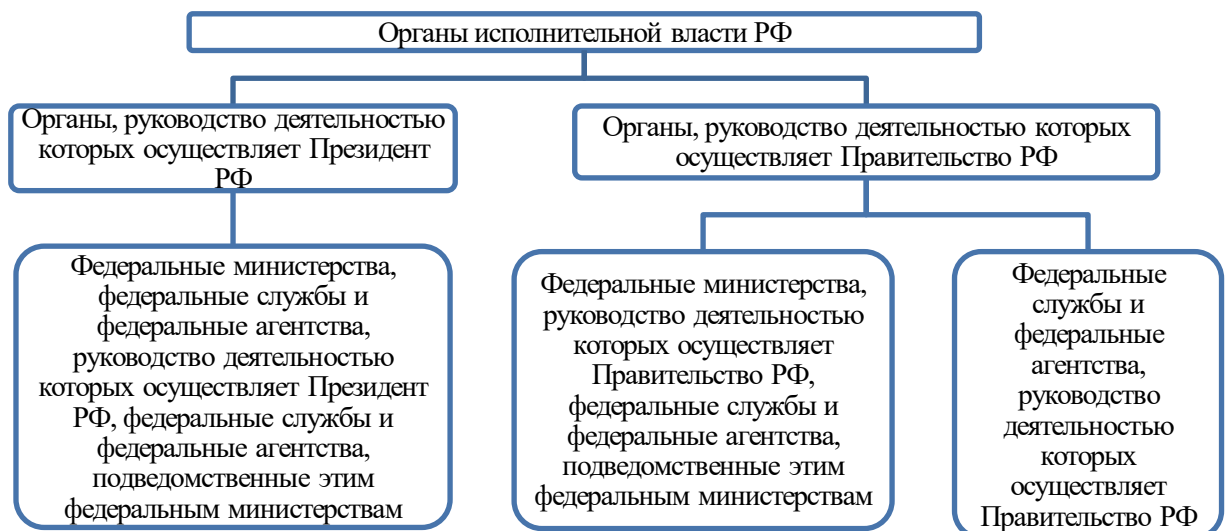


Рис. 8. Система органов исполнительной власти в государственной власти РФ

Источник: [Составлено по: Конституция Российской Федерации; Указ Президента РФ от 21.01.2020 N 21 (ред. от 20.11.2020) «О структуре федеральных органов исполнительной власти»]



В настоящий момент структура федеральных органов исполнительной власти в стране утверждена Указом Президента РФ от 21.01.2020 N 21 (ред. от 20.11.2020) «О структуре федеральных органов исполнительной власти», она включает три группы органов управления по подчиненности, с учетом разделения исполнительных органов, подчиняющихся правительству на имеющие подведомственные органы и не имеющие.

Детальный состав действующих органов федеральной исполнительной власти и их подчиненность представлены в Приложении 1, он включает девятнадцать структур, подведомственных напрямую президенту, пятьдесят одну – подведомственную Правительству (в том числе сорок одну структуру с подведомственными органами). При этом тип органов исполнительной власти определяется его кругом задач: как Президенту, так и Правительству подведомственны как министерства, так и федеральные службы, федеральные агентства. Отнесение к ведению Президента функциональных областей управления и соответствующих им исполнительных органов соответствует основным, закрепленным за Президентом функциям: оборона, безопасность, международное сотрудничество, организация работы правоохранительной и судебной системы, стратегический внутренний контроль и мониторинг.

Общее руководство органами исполнительной власти, а также ряд специальных и чрезвычайных полномочий, непосредственное руководство рядом исполнительных органов позволяет относить Президента к исполнительной власти в системе разделения властей. При этом основными функциями Президента по общему руководству исполнительной властью согласно действующей Конституции являются:

- утверждение структуры органов исполнительной власти;
- общее руководство Правительством, возможность председательствовать на его заседаниях;

В то же время сохранение у Президента широкого круга законодательных и регулирующих функций позволяет говорить о том, что имеющийся статус Президента приводит к существенному усилению роли и веса исполнительной

власти в российском механизме разделения властей. И если до последних изменений такой перевес в большей степени развивался на уровне подконституционного регулирования и конституционной практики организации управления страной, то поправки 2020 года законодательно закрепили существенную часть сложившихся в российской конституционной практике механизмов организации власти.

В сложившейся системе остается значимым вопрос как организации взаимодействия Президента с Правительством, как органов осуществляющим существенную часть полномочий исполнительной власти в стране, так и вопрос взаимодействия Президента и исполнительной власти с другими ветвями власти.

Основным актуальным вопросом внутреннего функционирования исполнительной власти выступает разделение полномочий между Президентом РФ и Правительством РФ. В сложившейся ситуации Правительство РФ реализует реальное управление финансовыми и материальными потоками, а Президент РФ несёт полную политическую ответственность за экономические результаты деятельности Правительства РФ. Существующая двойственность приводит к разделению и дублированию функций между Администрацией Президента РФ, Советом Безопасности и Правительством РФ. Это требует формирования механизмов согласования и координации принимаемых решений и их реализации [Лакеева, Ивакина, с.115]. Действующая структура Правительства РФ представлена на рисунке 9.

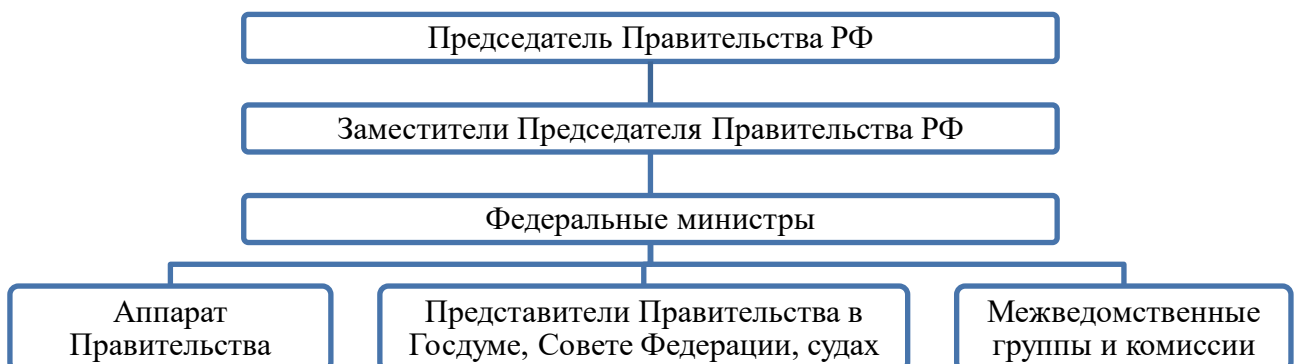


Рис. 9. Механизм формирования Правительства РФ

Источник: [составлено по: Конституция Российской Федерации; Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 N 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 21.01.2020 N 21 (ред. от 20.11.2020) «О структуре федеральных органов исполнительной власти»]

Изменение в действующей Конституции механизма формирования Правительства обеспечивает в определенной мере возможности влияния законодательной власти на назначение Председателя Правительства, руководящего работой основного органа исполнительной власти в стране (рисунок 10).

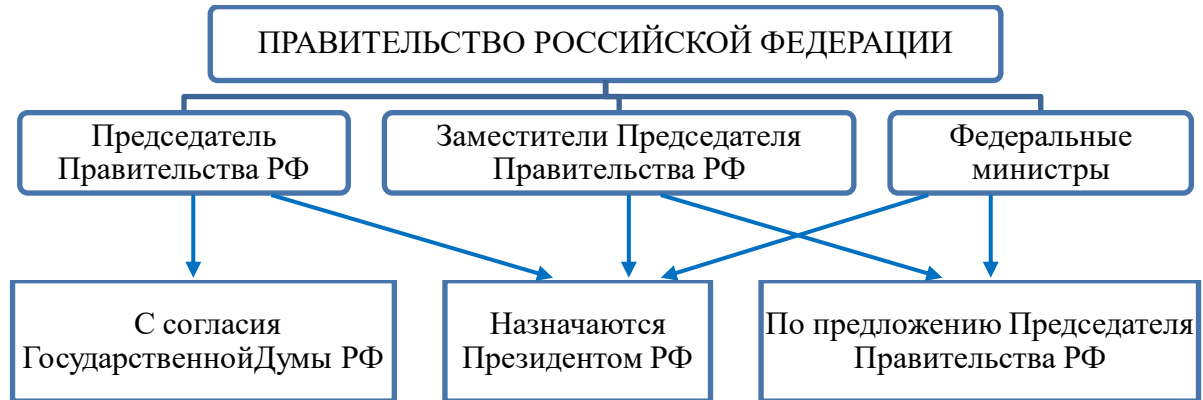


Рис. 10. Механизм формирования Правительства РФ

Источник: [составлено по: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020)]

В то же время расширение функций исполнительной власти, закрепленной за Президентом и его ответственности за работу Правительства позволяет говорить об общем усилении влияния главы государства на работу исполнительной власти.

При этом последние конституционные изменения предусмотрели ряд шагов по повышению преемственности исполнительной власти и её стабильности. В частности закреплена возможность увольнения одного премьера без отставки всего правительства и обязательного запуска процесса формирования нового состава правительства.

В качестве спорного нововведения, экспертами называется формирование нового статуса Государственного Совета - конституционного государственного органа, который Президент создает в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов единой системы публичной власти, определения базовых ориентиров внутренней и внешней политики и приоритетов социально-экономического развития страны.

Совет из совещательного органа трансформирован в орган с полномочиями, которыми по ст. 80 Конституции наделяется президент: в частности, обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной

власти, а также определение основных направлений внутренней и внешней политики. При том, что этот орган власти должен стать эффективным механизмом уменьшения концентрации власти в одних руках, чрезвычайно важным является вопрос практического механизма выполнения названных функций и их дублирования. Экспертами отмечается, что в дальнейшем может возникнуть дисбаланс из-за разведения функций этих субъектов власти [Шастина, Терещенко, с.210].

Сохраняющееся практическое доминирование исполнительной ветви власти заключается и в том, что законы, хоть и принимаются законодательным органом (Федеральным Собранием), но основная часть законопроектов разрабатывается Правительством РФ, поскольку оно остается субъектом законодательной инициативы. Это порождает разработку исполнительными властями законов, которые ею должны исполняться. Это приводит к ограниченному учету мнений всех заинтересованных групп общества в разрабатываемых и принимаемых законах. При принятии большинства законов участие депутатов, выборных лиц, представляющих интересы населения, ограничено. Такая роль основного исполнительного органа власти, Правительства, в законодательной деятельности противоречит сущности конституционного принципа разделения властей. Во многом такая ситуация порождается, как отмечают эксперты, недостаточной активностью гражданского общества в стране и сильными лоббистскими проявлениями крупных финансово-промышленных групп, коррупцией [Хайрулина, Воробьева, с.101].

Сформировавшийся механизм реализации исполнительной власти, учитывая конституционную практику «подкоституционного» укрепления исполнительной власти, требует так же тщательной оценки эффективности предусмотренных конституционным правом механизмов обеспечения Президентом координирующей и регулирующей функции, совершенствования механизмов предотвращения злоупотребления властью со стороны конкретных лиц. Для детальной оценки имеющихся проблем и возможностей совершенствования конституционно-правового регулирования системы разделения властей в стране проведем анализ места и роли президента в исполнительной ветви власти Российской Федерации.

Таким образом, несмотря на существенное реформирование системы исполнительной власти федерального уровня в ходе конституционной реформы в РФ в 2020 году, вопрос разделения функций органов исполнительной власти и их эффективного функционирования остается актуальным, прежде всего, из-за недостаточной четкости законодательного регулирования, уточняющего практические механизмы реализации конституционных норм. Ключевым вопросом практической организации функционирования конституционного механизма разделения властей является место и роль президента в исполнительной ветви власти Российской Федерации.

### 2.3. МЕСТО И РОЛЬ ПРЕЗИДЕНТА В ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЕТВИ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Как показал проведенный анализ, современная Конституция РФ закрепляет модель смешанной республики с сильным статусом Президента, имеющим как глава государства ряд координационных, регулирующих и законодательных полномочий, и как глава исполнительной власти осуществляющим управление этой ветвью власти. В то же время сохранение у Президента широкого круга законодательных и регулирующих функций позволяет говорить о том, что имеющийся статус Президента приводит к существенному усилению роли и веса исполнительной власти в российском механизме разделения властей. Наличие регулирующих и координирующих функций у Президента является неотъемлемой частью «сдержек и противовесов» в российской системе разделения властей, в определенной степени адаптационным механизмом, обеспечивающим с одной стороны, эффективное становление и развитие современного российского правового государства, стабильность страны в различных кризисных ситуациях.

Вместе с тем, как отмечает Жиганова Е.А., сложно однозначно утверждать о соответствии или несоответствии Конституции Российской Федерации действующей роли главы государства, когда он, руководя органом исполнительной власти, фактически становится новым субъектом исполнительной власти в России: «Подобная правовая неопределенность недопустима и требует устранения, но

прежде всего разъяснения органом конституционного контроля - Конституционным Судом Российской Федерации» [Жиганова, с.68].

По официальной трактовке Конституционного Суда роль Президента в системе разделения властей определена следующим образом: он должен обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие ветвей власти [Власова, Слинко, с.45]. Однако в данном толковании игнорируются значительные полномочия Президента в сфере исполнительной власти. Ведущая роль Президента в назначении Председателя Правительства свидетельствует о том, что полномочия баланс ветвей власти смещается в сторону исполнительной ветви и, в свою очередь, в сторону власти Президента. Более того, Президент способен оказывать прямое воздействие на законодательную власть посредством роспуска Государственной Думы. Таким образом, Президент России в качестве гаранта согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, по сути, действует как воплощение принципа организационного единства государственной власти, что противоречит конституционному принципу разделения властей.

Особенность российской практики государственного управления характеризуется достаточно быстрым, практически сразу после принятия Конституции, отказом от узкого формального понимания её норм применительно к границам компетенции органов государственного управления и активным подконституционным регулированием властных функций и полномочий основных государственных органов власти. Это обеспечило для Президент Российской Федерации более широкий по сравнению с закрепленным в Конституции спектр правовых форм и средств управления. В целом такая ситуация вполне соответствует принципам демократической государственности: статусные конституционные характеристики органов публичной власти и их полномочий конкретизируются и детализируются текущим законодательством. Это позволяет учитывать особенности и динамику общественной жизни при незыблемости конституционных принципов, как основы стабильности государства. При этом чем выше уровень власти и статус органа управления, тем шире его «зоны собственного усмотрения», что мы и наблюдаем у Президента с другими органами публичной

власти [Грачев, с.22]. Грачев Н.И. также отмечает, что институт президентства после заимствования из норм зарубежного права на практике динамично обрел традиционную национальную специфику организации власти, что в той или иной мере характерно для большинства странам постсоветского пространства [Грачев, с.22].

Поправки Конституции 2020 года в определенной мере вызвали ослабление статуса Президента за счет его отнесения к ветви исполнительной власти, однако привели к дальнейшему усилению исполнительной власти в системе разделения властей РФ и реального влияния Президента, как главы исполнительной власти, имеющего к тому же часть регулирующих и координационных функций на систему управления в стране. При этом произошло расширение полномочий Президента в ряде сфер.

Прежде всего, следует отметить расширение полномочий президента при сокращении полномочий Правительства после принятия поправок в Конституцию 2020 года (рисунок 11):

Президент в новой модели получил кроме статуса «главы государства» статус «главы исполнительной власти». Если ранее Президент РФ оказывал влияние на формирование Правительства РФ и мог присутствовать на заседаниях, то в новой модели Правительство РФ осуществляет исполнительную власть под общим руководством Президента РФ (п. «б» ст. 83). При этом Президент имеет получил право снять отдельно Председателя Правительства или министров без отставки Правительства в целом. Также без одобрения парламента Президент РФ по своему усмотрению может назначать Премьер-министра РФ [Казанкова., Кузьмина, с.7]. Возможность увольнения одного премьера без отставки всего правительства и обязательного запуска процесса формирования нового состава правительства, приводит к тому, что менять структуру и увольнять министров может только Президент, а премьер не сможет даже инициировать их увольнение и в случае назначения нового премьера после отставки, он будет работать со старым составом Правительства.

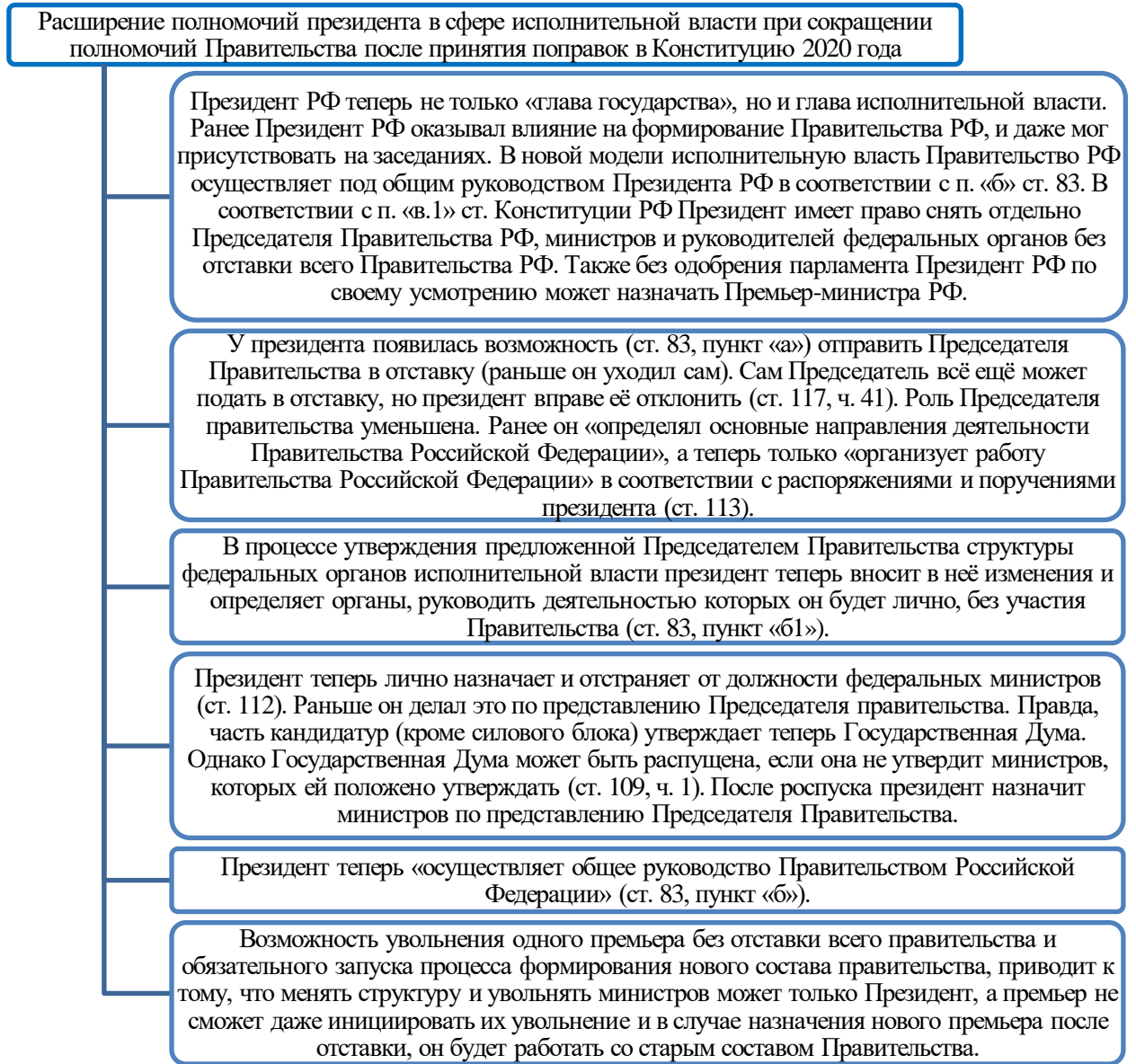


Рис. 11. Анализ основных аспектов расширения полномочий Президента в сфере исполнительной власти с принятием конституционных поправок 2020 года

Источник: [составлено автором]

Взаимодействие Президента РФ и Правительства РФ выстраивается в следующих формах:

- 1) участие главы государства в качестве председательствующего на заседаниях Правительства РФ;
- 2) издание Президентом РФ поручений и указаний Правительству РФ.

Второй правой институт в существенной мере увеличивает роль Президента в системе исполнительной власти и повышает его непосредственное влияние на Правительство. При отсутствии эффективного судебного конституционного



контроля за институтом президентских указаний и поручений смещение центра исполнительной власти в Главе государства и его структурам становится неизбежным [Дробот, с.89].

Новые подходы к формированию Правительства Российской Федерации снижают объем полномочий Председателя, как назначаемого лица, которое может достаточно часто меняться, однако, это не является достаточным механизмом обеспечения стабильности системы исполнительной власти, так как у Президента нет каких либо ограничений по осуществлению реорганизации федеральных органов исполнительной власти в случае необходимости.

Проблематичным представляется и то, что при закреплении в новых нормах Конституции установившееся системы разделения органов федеральной исполнительной власти по руководству ими главой государства или главой Правительства, установленный механизм такого деления носит крайне «рамочный характер» с выделением «силового» и социально-экономического блока для определения лица, осуществляющего процедуру назначения руководителей соответствующих федеральных ведомств. На практике это не исключает утверждения Президентом такой структуры органов исполнительной власти, при которой он руководит каким-либо федеральным министерством социально-экономического блока, хотя формально-юридически и не является инициатором кандидатуры для назначения руководителя этого ведомства.

Новое конституционное положение о возможности Президента осуществлять общее руководство Правительством, а не только председательствовать на его заседаниях, фактически обобщила сложившуюся практику распределения полномочий, но при этом юридически закрепила ответственность главы государства за работу Правительства.

Следует отметить, что до Принятия Конституции 1993 года Президент согласно указу Президента РСФСР N 172 от 6.11.1991 «Об организации работы Правительства РСФСР в условиях экономической реформы» имел полномочия по непосредственному руководству Правительством. С принятием Конституции 1993г. Правительство получило роль самостоятельного конституционного

института, несущим полную ответственность за свои решения [Занко, с.7].

При этом Президент по действующей Конституции не имеет полного контроля над формированием персонального состава правительства. Он назначает вице-премьеров и министров несилового блока после их утверждения Госдумой по представлению председателя правительства, но не вправе отказать в назначении на должность вице-премьеров и министров, кандидатуры которых утверждены Госдумой. Новый порядок не касается только руководителей силовых ведомств [Как поправки в Конституцию изменят систему...], в отношении которых сохранена полная президентская автономия назначения.

В качестве последних нововведений механизма сдержек и противовесов следует выделить установку сроков формирования Правительства: в 2,5 месяца максимального периода формирования в условиях политического противостояния ветвей власти. Данная норма учитывает зарубежную практику политических кризисов (Бельгия, 2010 г. - 541 день формирования Правительства, Израиле, 2019–2020 гг. – год формирования состава основного исполнительного органа власти, ФРГ 2017-2018 гг.- 7 месяцев формирования правительственной коалиции [Занко с.9].

В числе значимых характеристик действующего статуса Президента: рост влияния Президента на формирование верхней палаты парламента, получение президентом пожизненного сенаторства, сохранение активного влияния Президента на законотворческий процесс [Сравнительная таблица действующей Конституции ...].

Также следует отметить усиление гарантий для лиц, занимающих Президентский пост. Неприкосновенность Президента закреплена за ним и после окончания полномочий (ст. 921, ч. 1), а лишение её согласно ч. 1 ст. 93 возможно только при участии обеих палат высшего органа законодательной власти страны с получением оценки и заключений судебной власти (Верховного и Конституционного суда РФ). Сохранение же за Президентом пожизненного статуса сенатора (ст. 95, ч. 2, пункт «б»), дает ему дополнительные гарантии неприкосновенности (ст. 98. ч. 1), которых он может быть лишен только по

представлению Генерального прокурора. Фактически лишение бывшего президента неприкосновенности может потребовать двойной процедуры, с одной стороны, как бывшего президента, с другой стороны, как сенатора.

Анализ текущего взаимодействия главы государства с судебной ветвью власти показывает существенную зависимость судебной власти от Президента. Последние конституционные поправки усиливают зависимость высших судов от Администрации Президента. Президент получил возможность инициировать отстранение от должности судей всех важнейших инстанций (не только Конституционного и Верховного судов, но также кассационных и апелляционных): Президент вносит в Совет Федерации представление о прекращении полномочий судей Конституционного суда, судей Верховного суда, судей кассационных и апелляционных судов. Вследствие судьи, вероятно, должны стать еще более уязвимыми: их можно будет уволить по инициативе главы государства, а формально по решению Совета Федерации.

Также экспертами отмечается сохраняющаяся нечеткость регулирования границ нормотворческой деятельности Президента и сохраняющаяся конкурентность президента и законодательной власти в данной сфере, а также существенный объем президентских полномочий во внешней политике, сфере обороны и безопасности.

Таким образом, с момента принятия Конституции РФ и по настоящее время отсутствует единое понимание в научных и правовых кругах места Президента РФ в российской конституционной модели государственной власти. Современная Конституция РФ закрепляет модель смешанной республики с сильным статусом Президента, имеющим как глава государства ряд координационных, регулирующих и законодательных полномочий, и как глава исполнительной власти осуществляющим управление этой ветвью власти. Поправки Конституции 2020 года в определенной мере вызвали ослабление статуса Президента за счет его отнесения его к ветви исполнительной власти, однако привели к дальнейшему усилению исполнительной власти в системе разделения властей РФ и реального влияния Президента, как главы исполнительной власти, имеющего к тому же часть

регулирующих и координационных функций, на систему управления в стране. Расширение полномочий Президента в ряде сфер существенно повысили реальный уровень его влияния на работу исполнительной и иных ветвей власти в стране. Рассмотрим основные возможности и направления совершенствования правового регулирования работы исполнительной власти в механизме разделения властей на федеральном уровне.

#### 2.4. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАБОТЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СИСТЕМЕ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В РФ

Проведенный анализ конституционно-правового статуса органов исполнительной власти РФ, их места в механизме разделения властей показывает, что основными сохраняющимися проблемами функционирования исполнительной ветви власти на федеральном уровне остаются:

- 1) практика «подкоституционного» укрепления исполнительной власти,
- 2) усиление роли исполнительной власти в системе разделения властей после принятия поправок 2020 года и включения Президента в ветвь исполнительной власти при сохранении за ним статуса «регулятора стабильности» в системе сдержек и противовесов в российской модели разделения властей;
- 3) недоработки законодательного разделения полномочий органов исполнительной власти, дублирование функций;
- 4) активное участие исполнительной власти в законотворческом процессе, сохранение за ней законотворческой инициативы.

Рассматривая возможности ограничения проявлений на практике «подкоституционного» законодательного укрепления исполнительной власти, следует отметить, что рядом экспертов высказывается мнение о том, что этому во многом способствует в определенной мере «рамочное» конституционное регулирование системы государственной власти [Ромашов, с.41]. В то же время такой подход обеспечивает стабильность основного закона страны на протяжении длительного времени. Система же государственного управления и разделение в ней

отдельных функций является динамичной составляющей системы управления, во многом зависящей от текущего социально-экономического развития и политической обстановки. В зависимости ситуации в социально-экономическом развитии страны целесообразна централизация, либо либерализация системы государственного управления. В то же время при разработке и совершенствовании действующих конституционных законов, регулирующих правовой статус федеральных органов власти следует уделить пристальное внимание соблюдению установленных Конституцией принципов и сохранения эффективного функционирования заложенных в Конституции механизмов «уравновешивания ветвей власти», разрешения конфликтов и предотвращения злоупотреблений со стороны отдельных политических сил и должностных лиц.

В связи с этим необходимо дальнейшее развитие правового регулирования, в том числе конституционного правового статуса органов исполнительной власти. Особое внимание следует уделить в дальнейшем разделению властного влияния и исключению дублирования функций Президента РФ и Правительства РФ [Хайрулина, Воробьева, с.101], а также органов исполнительной власти, подчиняющихся президенту с полномочиями Правительства.

Учитывая особенности статуса Президента в российской системе разделения властей, с одной стороны, как главы исполнительной власти, наделенного существенной частью её полномочий, а, с другой стороны, как части механизма «сдержек-противовесов», необходима дальнейшая тщательная оценка эффективности предусмотренных конституционным правом механизмов обеспечения Президентом координирующей и регулирующей функции, развитие совершенствования механизмов предотвращения злоупотребления властью со стороны конкретных лиц.

При этом следует учитывать, что сохранение у Президента широкого круга законодательных и регулирующих функций является гарантией стабильности функционирования государственной власти и её эффективности в кризисных ситуациях. Однако, имеющийся статус Президента неизбежно приводит к существенному усилению роли и веса исполнительной власти в российском

механизме разделения властей, что является характерной чертой модели президентской республики. При этом следует концентрировать усилия на то, чтобы на практике избежать необоснованного усиления исполнительной власти, искажающего основные закрепленные российской Конституцией принципы организации государственного управления в стране.

Сегодня необходимо дальнейшее совершенствование системы «сдержек противовесов» в российском механизме разделения властей. Следует дополнить Конституцию РФ положениями, которые бы позволили на практике эффективно сдерживать каждую из ветвей власти другими. Как справедливо отмечают Д. С. Ивакина и А. В. Митюхин, качество реализации данного принципа оказывает прямое влияние на гражданско-правовую позицию общества, определяя эффективность соблюдения и защиты государством прав и свобод граждан и формируя у общества понимание справедливости в деятельности субъектов властных правоотношений, формируя активную гражданскую позицию [Ивакина, Митюхин, с.90].

Кроме того, С.Е. Дробот, проводя анализ роли Президента в стабильности системы государственного управления в РФ, отмечает, что необходимо закрепление конституционных гарантий обеспечения преемственности президентской власти. В частности, указанный автор предлагает для укрепления преемственности президентской власти внести ряд изменений в конституционное регулирование статуса главы государства:

1) изложить ч. 2 ст. 92 в следующей редакции:

«2. Президент Российской Федерации прекращает исполнение полномочий досрочно в случае его смерти, отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности. При этом выборы Президента Российской Федерации должны состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения полномочий.»;

2) изложить ч. 3 ст. 92 в следующей редакции:

«3. Во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства

Российской Федерации. При невозможности Председателя Правительства Российской Федерации принять на себя полномочия Президента Российской Федерации они переходят к Председателю Совета Федерации; при невозможности Председателя Совета Федерации принять на себя полномочия Президента Российской Федерации они переходят к Председателю Государственной Думы. Исполняющий обязанности Президента Российской Федерации не имеет права распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации» [Дробот, с.108].

Поправки в Конституцию Российской Федерации 2020 г. обозначили в качестве основных приоритетов конституционно-правовое закрепление социальных гарантий, рост роли законодательной ветви власти в формировании Правительства, совершенствование единой системы публичной власти и развитие правовых механизмов стабильного функционирования государственного управления в стране. Однако, произошедшие конституционные изменения пока не меняют сложившегося перевеса исполнительной власти в российском механизме разделения властей. В результате в стране функционирует государственно-политическая система, где доминирующее место занимает исполнительная власть, что, в свою очередь, негативно сказывается на реализации конституционного принципа разделения властей. Как отмечает, М.М. Айбатов институты демократии, закрепленные в действующей Конституции РФ не нашли своего должного развития на практике [Айбатов, с.9]. Для современного российского общества актуален вопрос о том, как изменить сложившуюся практику разделения и взаимодействия власти. В этом немалую роль, по мнению экспертов, может сыграть дальнейшее становление гражданского общества и развитие его различных институтов, а также демократизация политической системы, развитие реальной политической конкуренции, как основы развития конституционных демократических принципов в законодательстве страны [Занко, с.7].

Ряд авторов, в частности Л.Р. Хайрулина, И.А. Воробьева, Д.С. Ивакина и А.В. Митюхин отмечают, что в целях преодоления сложившихся проблем, не практике

целесообразно ограничить участие исполнительной власти в законодательной деятельности и обеспечить подлинную самостоятельность судебной власти, прежде всего Верховного и Конституционного суда [Ивакина, Митюхин, с.90], [Хайрулина, Воробьева, с.102]. Для этого необходимо:

– ограничить законодательные инициативы Правительства, обеспечив участие представителей исполнительной власти в законодательной деятельности экспертной и консультационной ролью: инициирование законопроектов и их разработка должны реализовываться органами законодательной власти с учетом мнения всех стейкхолдеров, в том числе инициативных групп и институтов гражданского общества;

– гарантировать подлинную независимость судей судебной власти.

Таким образом, для регулирования имеющихся в действующем в РФ механизме разделения властей перекосов в сторону усиления исполнительной власти необходимо совершенствование как конституционного, так и подконституционного законодательного регулирования и практики государственного управления, а также развития политической конкуренции и гражданского общества в стране.

Выводы по главе

Проведенный во второй главе анализ места и роли исполнительной власти в системе разделения властей в РФ показал, что, несмотря на существенное реформирование системы исполнительной власти федерального уровня в ходе конституционной реформы в РФ в 2020 году, вопрос разделения функций органов исполнительной власти и их эффективного функционирования остается актуальным, прежде всего, из-за недостаточной четкости законодательного регулирования, уточняющего практические механизмы реализации конституционных норм. Современная Конституция РФ закрепляет модель смешанной республики с сильным статусом Президента, имеющим как глава государства ряд координационных, регулирующих и законодательных полномочий, и как глава исполнительной власти осуществляющим управление этой ветвью власти. Поправки Конституции 2020 года в определенной мере вызвали ослабление статуса Президента за счет его отнесения его к ветви исполнительной власти, однако привели к дальнейшему усилению



исполнительной власти в системе разделения властей РФ и реального влияния Президента, как главы исполнительной власти, имеющего к тому же часть регулирующих и координационных функций, на систему управления в стране. Расширение полномочий Президента в ряде сфер существенно повысили реальный уровень его влияния на работу исполнительной и иных ветвей власти в стране. Сохранение у Президента широкого круга полномочий, в том числе законодательных и регулирующих функций позволяет говорить о том, что имеющийся статус Президента приводит к существенному усилению роли и веса исполнительной власти в российском механизме разделения властей. Если до последних изменений такой перевес в большей степени развивался на уровне подконституционного регулирования и конституционной практики организации управления страной, то поправки 2020 года законодательно закрепили существенную часть сложившихся в российской конституционной практике механизмов организации власти. Основными сохраняющимися проблемами практической реализации механизма разделения властей на федеральном уровне в РФ являются:

- 1) практика «подкоституционного» укрепления исполнительной власти,
- 2) усиление роли исполнительной власти в системе разделения властей после принятия поправок 2020 года и включения Президента в ветвь исполнительной власти при сохранении за ним статуса «регулятора стабильности» в системе сдержек и противовесов в российской модели разделения властей;
- 3) недоработки законодательного разделения полномочий органов исполнительной власти, дублирование функций;
- 4) активное участие исполнительной власти в законотворческом процессе, сохранение за ней законотворческой инициативы.

Для регулирования имеющихся в действующем в РФ механизме разделения властей перекосов в сторону усиления исполнительной власти необходимо совершенствование как конституционного, так и подконституционного законодательного регулирования и практики государственного управления, а также развития политической конкуренции и гражданского общества в стране.

Основными направлениями такого регулирования могут стать:

– дальнейшее развитие правового регулирования, в том числе конституционного правового статуса органов исполнительной власти, в частности законодательное разделение властного влияния и исключение дублирования функций Президента РФ и Правительства РФ, а также органов исполнительной власти, подчиняющихся президенту с полномочиями Правительства;

– оценка эффективности предусмотренных конституционным правом механизмов обеспечения Президентом координирующей и регулирующей функции, развитие совершенствования механизмов предотвращения злоупотребления властью со стороны конкретных лиц;

– дальнейшее совершенствование системы «сдержек противовесов» в российском механизме разделения властей, конституционное закрепление положений, позволяющих на практике эффективно сдерживать каждую из ветвей власти другими;

– укрепление преемственности президентской власти путем внесения изменений в конституционные механизмы регулирования статуса главы государства в случаях досрочного прекращения полномочий действующим Президентом (в случае его смерти, отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности);

– ограничение законодательных инициатив и влияния на законотворческий процесс органов исполнительной власти;

– дальнейшее становление гражданского общества и развитие его различных институтов;

– демократизация политической системы, развитие реальной политической конкуренции;

– развитие системы гарантий независимости судебной власти.

### ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАКТИЧЕСКОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СИСТЕМЕ ВЕРТИКАЛИ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

#### 3.1. АНАЛИЗ ОСНОВНЫХ ОСОБЕННОСТЕЙ И ПРОБЛЕМ ПРАКТИЧЕСКОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ВЕРТИКАЛЬНОГО РАЗДЕЛЕНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Организация разделения властей в системе вертикали власти РФ основана на принципах федерализма и организации власти на местах на принципах местного самоуправления. Федеративная форма государственного устройства представляет собой систему разграничения государственной власти по вертикали с установлением системы сдержек и противовесов в отношениях федеральных и региональных органов власти [Абзалова, с.18]. Сложность становления и функционирования российского федерализма во многом обусловлена многочисленностью субъектов федерации и их социально-экономическим разнообразием. В то же время федеративная форма государственного устройства открывает для страны дополнительные уровни для демократического соучастия граждан в управлении. Организация управления территориями на принципах местного самоуправления, еще больше расширяет такие возможности, являясь неотъемлемым звеном формирования и развития гражданского общества.

На протяжении всей истории развития современной России после распада СССР ведется поиск эффективной практической системы организации вертикали исполнительной власти для обеспечения уникальности и своеобразия развития её территории при сохранении единства и общей эффективности исполнительной власти. С начала становления и развития российского федерализма система управления страной формировалась на трех уровнях:

- 1) федеральный уровень власти;
- 2) региональный уровень власти (органы государственной власти на уровне субъектов федерации);
- 3) муниципальный уровень власти (система органов местного

самоуправления).

Первые два уровня были представлены системой государственной власти, при их организации в обязательном порядке реализовывался принцип разделения властей (ст. 5,11 и ст. 10,11, 77 Конституции). При этом горизонтальная организация разделения властей в полном объеме реализуется, прежде всего, на уровне Федерации. На уровне же субъектов она прослеживается путем в первую очередь во взаимоотношениях законодательных и исполнительных властей, в то время как формирования самостоятельных судебных органов (конституционного суда субъекта) зачастую не осуществляется [Лещева, с.37]. Наличие и взаимодействие двух относительно самостоятельных уровней осуществления государственной власти - федерации и её субъектов, регулировалось путем конституционного разделения предметов ведения полномочий (прежде всего, ст. 71-73 Конституции), получившего развитие на законодательном уровне (в Федеральном законе от 06.10.1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 21.12.2021, с изм. от 14.07.2022)], а в последствии в Федеральном законе от 21.12.2021 N 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [Федеральный закон от 21.12.2021 N 414-ФЗ (ред. от 14.03.2022)]). При этом законодательно устанавливались границы ведения федерации и предмет совместного ведения, а общий объем компетенции субъектов формировался на основе принципа «остаточной» компетенции.

Анализ организации исполнительной власти в субъектах Российской Федерации и взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти, проводившийся в исследованиях К.В. Чепрасова, Е.С. Лещевой и др. показывает, что на практике российское «разделение властей по-вертикали» порождало ряд сложностей. Во-первых, объем «остаточной» компетенции субъектов не так широк в виду того, что полномочия федеральных органов власти значительны и формируют сильную вертикаль власти, ограничивающую самостоятельность региональных властей. В связи с этим, К.В. Чепрасов говорит о

наличии признаков унитарного государственного устройства в организации российского территориального управления [Чепрасов, с.89]. Усилению вертикали власти способствует и функционирующая система территориальных органов большинства федеральных органов исполнительной власти на территории субъектов Федерации (наряду с исполнительными органами самого субъекта).

Во-вторых, конституционно установлены только основы организации взаимодействия федеральных и региональных исполнительных властей, на не закреплена системы (перечня) форм осуществления взаимодействия между ними. Анализ федерального и регионального законодательства позволяет выявить нормативное закрепление нескольких применяемых на практике форм взаимодействия (рисунок 12).

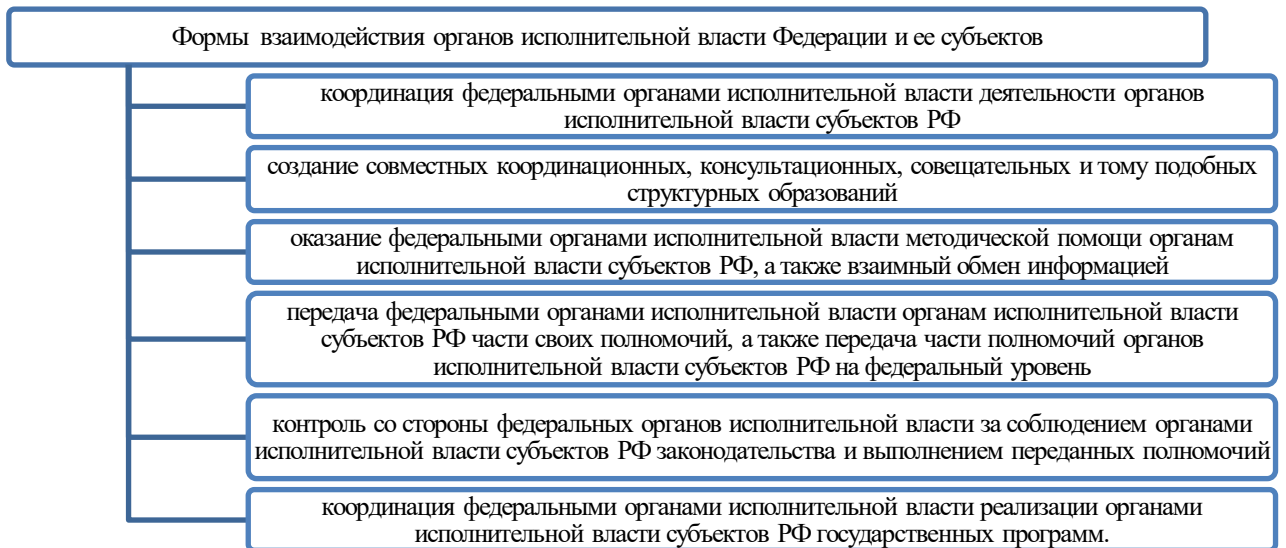


Рис. 12. Основные формы взаимодействия органов исполнительной власти Федерации и ее субъектов

Источник: [составлено по: Чепрасов, с.91]

Для действующей российской системы государственного устройства в части работы исполнительной власти во многом характерны высокая зависимость региональной исполнительной власти от имеющей доминирующую роль федеральной власти и востребованность в условиях высокой централизации власти преимущественно методов координации.

Третий уровень был представлен органами местного самоуправления (муниципальной власти). Первоначально организация данного уровня власти в постсоветской России была ориентирована на европейские принципы независимости

и самостоятельности органов местного самоуправления, нашедшие отражение в Европейской хартии местного самоуправления [Иванов, с.118]. В выборе форм организации местной власти законодательство предоставляло населению значительно более широкие возможности: на практике система органов власти в муниципалитетах зачастую сохраняла разделение на законодательную и исполнительную власть. Высокий уровень независимости органов местного самоуправления при сильных различиях в уровне социально-экономического развития территорий привел к сильной дифференциации муниципальных образований по уровню ресурсной обеспеченности, а также часто сопровождался противостоянием региональных и муниципальных властей. Закрепленная Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ [Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. 14.07.2022)] двухуровневая система местного самоуправления за десятилетие реализации на практике показала низкое соответствие российским реалиям, и повлекла постепенный «откат назад» с закреплением для регионов возможности перехода на одноуровневую территориальную организацию муниципального управления и формированием для региональных властей дополнительных рычагов влияния на формирование органов местной власти [Широков, Юркова, с.61].

Исследуя историю вопроса О.Б. Иванов отмечает, что к 2018 году председатель Конституционного суда В.Зорькин высказывался о целесообразности отхода от заложенной в ст. 12 Конституции возможности противопоставления органов местного самоуправления органам государственной власти к четкому закреплению понимания того, что муниципальные власти являются «нижним, локальным звеном» системы публичной власти в стране [Иванов, с.119]. Судебная практика Конституционного суда придерживалась аналогичной точки, распространяя нормы, принятые в отношении государственной власти, на органы местного самоуправления [Шугрина, с.4]. Соответственно, разработанные поправки в Конституцию, касающиеся включения местного самоуправления в единую систему публичной власти лишь формально закрепили действующий на практике «статус-

кво» института местного самоуправления.

Таким образом, активно проводимая муниципальная реформа в существенной мере изменила организацию местного самоуправления в стране, ограничив её независимость. Но в то же время она создала условия для интеграции управления территориями и получения ими целевого финансирования на социально значимые цели и развитие из государственного бюджета. Последние изменения в Конституции интегрировали муниципальную власть в единую систему публичной власти.

Сам по себе термин «публичная власть», примененный в новой редакции Основного закона страны применительно к организации власти на федеральных территориях (п.«г» ч.1 ст. 67), предметам ведения Российской Федерации (п.«г» ч.1 ст. 71), компетенции Президента Российской Федерации и органам, входящим в единую систему публичной власти (ч. 2 ст. 80, п.« е» п.5 ст. 83), особенностям осуществления публичной власти (ч.3 ст. 131), единой системе публичной власти (ч.3 ст. 131) и ряду других аспектов не нов для юридической науки, хоть и не был предметом широких исследований и не имел детальной официальной трактовки.

Вместе с тем, интеграция вертикали власти в «систему органов публичной власти» повлекли изучение данного термина в юридической науке, в частности в исследованиях З.И. Еникеев, М.Н. Кобзарь-Фроловой, Е.М. Коровин, Г.Г. Фастович, А.Ю. Письменных и др., и его последующую трактовку в законодательстве. Е.М. Коровин отмечает, что термин «публичная власть» начал применяться Конституционным судом еще в 1996-1997 гг. при оценке обстоятельств дел, связанных с осуществлением местного самоуправления. При этом Конституционный суд определил, что публичная власть может осуществляться через систему «местного самоуправления и его органов, не входящих в систему органов государственной власти» и закрепив понятие «местная (муниципальная) публичная власть», «публичная власть на местах» [Коровин, с.39]. Вместе с тем отсутствие в действующей редакции Конституции закрепления термина «публичная власть» повлекло за собой официальный запрос Президента и официальные разъяснения термина Конституционным судом в Заключении от 16 марта 2020 г. № 1-З: «единая система публичной власти» производна от основополагающих понятий

«государственность» и «государство» и должна соотноситься с пониманием «политический союз (объединение) многонационального российского народа» [Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 N 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»]. В силу закона первая и вторая глава Конституции Российской Федерации не подлежат изменению, что не позволило отразить принцип единой системы публичной власти в гл. 1 Конституции, но, как отмечено в ЗаклЮчении № 1-3, имплицитно из конституционных основ сохраняют принципы исторически сложившегося государственного единства и возрождения суверенной государственности, принцип единственного источника власти – многонационального народа, который осуществляет свою власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст.7) [Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 N 1-3].

Последующее законодательное закрепление понятия первоначально произошло в декабре 2020 года в Федеральном законе № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» (п. 1 ст. 2) [Федеральный закон от 08.12.2020 N 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»]. Указанным законом была закреплена система элементов публичной власти в стране (рисунок 13).

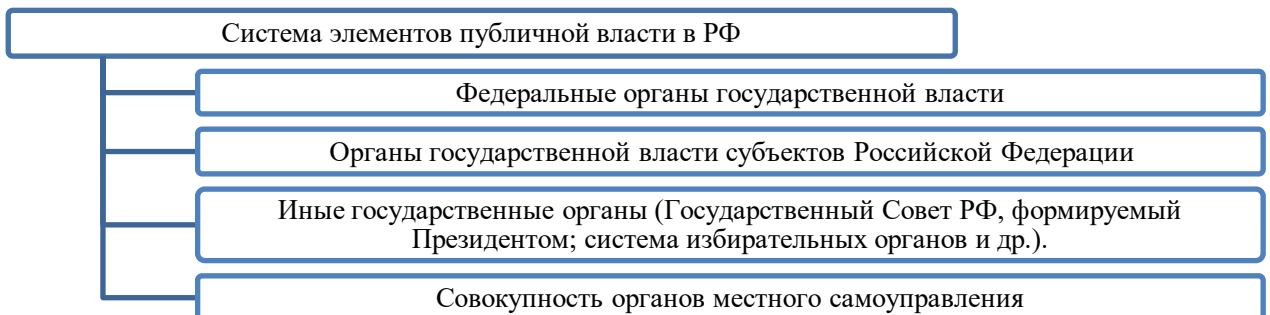


Рис. 13. Система элементов публичной власти в РФ

Источник: [составлено по: Федеральный закон от 08.12.2020 N 394-ФЗ «О Государственном Совете РФ»]



Последующее закрепление и раскрытие термин «система органов публичной власти» нашел и в Федеральном законе (п.1.ст.1). Соотнесение определений, представленных в действующем законодательстве позволяет определить публичную власть, как основанную на Конституции и ином законодательстве систему органов государственного управления федерального уровня, уровня субъектов Федерации и органов местного самоуправления, осуществляющих свою деятельность и взаимодействие (организационно-правовое, функциональное, финансово-бюджетное, передачу полномочий между уровнями власти) для наиболее эффективного решения задач соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства и его территорий.

Таким образом, термин «публичная власть», примененный в новой редакции Конституции к системе вертикали власти в стране детально был раскрыт законодателем в федеральном законодательстве. Этот термин охватывает систему органов государственной федеральной и региональной власти и местного самоуправления.

Ученые выделяют в качестве базовых характеристик «публичной власти» следующее:

- реализация ею интересов всего общества;
- основанность на законе и урегулированность им;
- территориальный принцип организации;
- комплексность и универсальность;
- институализированность в определенных формах и органах управления и системах их взаимодействия [Анциферов, с.393].

Организационно она представлена как единая система органов управления страной: федеральных, региональных, иных государственных органов и органов местного самоуправления [Кобзарь-Фролова, с.194]. Основой работы системы органов публичной власти является её функциональное единство, предусматривающее организационное взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении задач управления

территорией [Коровин, с.40]. Основными координирующими органами в системе публичной власти РФ признаются Президент, Правительство, Государственный Совет [Федеральный закон от 08.12.2020 N 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»].

Как отмечает М.Н. Кобзарь-Фролова, закрепленная на конституционном уровне система сдержек и противовесов между федеральными органами государственной власти «не исключает, а, наоборот, делает более тесной взаимосвязь всех органов единой системы публичной власти, нацеливает их на соблюдение Конституции Российской Федерации, служение обществу, обеспечение и защиту гарантированных Конституцией прав и свобод человека и гражданина, создает условия для развития государства и социально-экономического благополучия народа» [Кобзарь-Фролова, с.194].

Ключевым же спорным вопросом формирования системы публичной власти в стране остается вопрос интеграции в неё системы органов местного самоуправления. Изучению места органов местного самоуправления в системе публичной власти РФ сегодня посвящены исследования Л.Т. Чихладзе, О.Ю. Ганиной, О.Б. Иванова, М. Анциферова, И.Е. Мишина и др. Нововведения в организации вертикали власти, по мнению их противников, ведут к потере независимости органов местного самоуправления от системы государственной власти, прежде всего, от губернаторов субъектов федерации, могут повлечь за собой рост пассивности на местах [Евсикова, с.58]. В то же время, в обоснование сторонников обоснованной интеграции в системе публичной власти всех уровней исполнительной власти - от федерального до муниципального, следует привести ряд существенных доводов:

Во-первых, местное самоуправление представляет собой структурный компонент института публичной власти, оно содержит в себе черты, присущие органам государственной власти, прежде всего, присутствие властных полномочий [Анциферов, с.398].

Во-вторых, конституционные изменения зафиксировали сложившуюся на практике систему управления страной и смогут при дальнейшей отработке

механизмов взаимодействия и координации власти «по вертикали» минимизировать число властных противостояний и конфликтов между уровнями власти, в частности между губернаторами и мэрами крупных городов, носившими системный характер.

В-третьих, внесенные изменения концептуально не меняют основу функционального взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления и при этом, как справедливо отмечают Л.Т. Чихладзе и О.Ю. Ганина, «нормативное закрепление единства органов публичной власти в Конституции Российской Федерации не отменяет организационное обособление местного самоуправления и его органов от органов государственной власти» [Чихладзе, Ганина, с.753].

При этом местное самоуправление, сохраняя свою определенную действующим законодательством форму организации, продолжает оставаться не только часть публичной власти, но и существенным связующим звеном между властью и населением, являясь институтом и неотъемлемой частью гражданского общества, гарантом соблюдения прав и свобод граждан. Это максимально приближенная к населению ячейка публичной власти, своеобразная система между государством и обществом, соединяющего их между собой с помощью упорядоченной структуры публичного управления» [Анциферов, с.398].

Следует отметить, что основной причиной сохранения активных споров о правовом статусе местного самоуправления в современной России является сохранение в прежнем виде ст. 12 Конституции, прямо гласящей, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Однако, корректировка данной статьи, входящей в первую главу Конституции могла быть изменена согласно ст. 135 только путем созыва Конституционного собрания. В результате, как отмечает О.Б. Иванов, вопрос о «статусе местного самоуправления в России де-юре остается открытым, хотя де-факто оно фактически встроено в общую вертикаль публичной власти» согласно новой редакции ст. 132 Конституции [Иванов, с.119].

Однако, необходимо рассмотреть отмечаемые рядом экспертов недостатки,

препятствующие эффективному встраиванию местного самоуправления в единую вертикаль власти. Прежде всего, это отмечаемая многими учеными, в частности А.Н. Широковым и С.Н. Юрковой, фактическая ликвидация двухуровневой территориальной организации местного самоуправления и соответственно потеря шаговой доступности для населения органов муниципальной власти [Широков, Юрева, с.63]. Этот вопрос требует решения на уровне субъекта федерации, который самостоятельно принимает решение об упрощении двухуровневого подхода к организации местного самоуправления. Также на уровне муниципальных образований может приниматься решение о расположении структурных подразделений администрации с соблюдением принципа шаговой доступности для населения, что уже активно применяется в ряде регионов страны.

Отмечаемая рядом ученых проблема отхода от европейских принципов организации самоуправления ставит необходимость анализа их применимости к российским реалиям. Как отмечает О.Б. Иванов, сложность реализации западной модели самоуправления, вполне объяснима российским менталитетом, широким национальным и культурным разнообразием территорий России, различным социально-экономическим укладом отдельных территорий [Иванов, с.119]. Результаты социологических исследований демонстрируют, что у основной части населения местное самоуправление устойчиво ассоциируется с представительством государства на местах, выполняющее функцию исполнения распоряжений государственной власти [Шугрина, 2020, с. 3]. Эксперты отмечают, что существенной части россиян более близки взгляды восточных стран с приверженностью к сильной центральной власти, нежели точка зрения европейцев и американцев, что во многом объясняется особенностями пути исторического развития России [Шугрина, 2021, с.120].

В целом следует сказать, что создание единой системы публичной власти обостряет вопросы организации взаимодействия уровней власти с обеспечением гарантий их независимости и обеспечением эффективного управления развитием страны и всех её территорий. Как отмечает Т.А. Занко, встраивание единой системы публичной власти – наиважнейший вопрос современного российского

государственного управления, требующий устранения существующих организационно-правовых пробелов и вольностей в регулировании организации вертикального разделения властей [Занко, с.10]. Основными требующими решения проблемами и пробелами регулирования в данной сфере являются:

1) недоработанность правовой регламентации концепции «публичной власти», механизмов разделения и взаимодействия в ней различных уровней власти;

2) отсутствие унификации систем и структур органов исполнительной власти в субъектах, приводящее к широкому разнообразию действующих органов власти и сложности выстраивания единой системы и эффективного взаимодействия в ней. К примеру, в одном субъекте система органов исполнительной власти представлена министерствами, в другом – департаментами, а где-то управлениями и т.п. [Занко, с.11];

3) существующая недостаточная проработанность теоретических основ местного самоуправления как источника власти в отечественной правовой науке, что во многом осложняет регулирование законодателем данного института и объема муниципальных компетенций [Анциферов, с.397];

4) правовая неопределенность границ разграничения компетенций органов местного самоуправления и государственной органов исполнительной власти; механизмов перераспределения полномочий.

Таким образом, на протяжении всей истории развития современной России после распада СССР ведется поиск эффективной практической системы организации вертикали исполнительной власти для обеспечения уникальности и своеобразия развития её территории при сохранении единства и общей эффективности исполнительной власти. Последние изменения в Конституции интегрировали муниципальную власть в единую систему публичной власти, что обострило вопросы организации взаимодействия уровней власти и вертикального разделения властей с обеспечением гарантий их независимости и обеспечением эффективного управления развитием страны и всех её территорий. Основными требующими решения проблемами являются: недоработанность правовой

регламентации концепции «публичной власти», механизмов разделения и взаимодействия в ней различных уровней власти; унификации систем и структур органов исполнительной власти в субъектах, недостаточная проработанность теоретических основ местного самоуправления как источника власти и законодательное регулирование объема муниципальных компетенций; механизмов перераспределения полномочий между ветвями власти. Рассмотрим детальнее основные направления совершенствования механизмов вертикального разделения в системе исполнительной власти РФ.

### 3.2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ ВЕРТИКАЛЬНОГО РАЗДЕЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РФ

Анализ существующих проблем и предлагаемых учеными мер по их решению показывает, что выстраивание единой системы публичной власти с эффективным разделением властей по вертикали является в настоящий момент значимым направлением модернизации, обеспечения стабильности и повышения эффективности исполнительной власти.

Первостепенным вопросом сегодня для эффективного построения вертикального разделения исполнительной власти в стране является дальнейшая проработка и законодательное закрепление правовой концепции системы «публичной власти». Необходимо наряду с закреплением понятия и перечислением уровней публичной власти, установить единые правила, единые требования к органам государственной власти и органам местного самоуправления. При этом необходимо обеспечить единство федеральных стандартов оказания государственных и муниципальных услуг, регулирование экономических основ для их оказания в соответствии с разграничением предметов ведения и полномочий, единство гарантий деятельности органов государственной и муниципальной власти и ответственности всех органов публичной власти [Шугрина, с.4].

Так же, как отмечает Е.С. Шугрина, отдельного внимания требует регламентация используемой законодательством терминологии, в частности

следует установить соотношение понятий «предмет ведения», «полномочия» и «функций» [Шугрина, с.12]. В части регулирования работы местного самоуправления необходимо дать определение используемым терминам «содействие», «создание условий», «организация», «участие» и др., четко определив роль муниципальных органов в данных процессах (определив, когда муниципальные власти несут ответственность за конечный результат, когда только за процесс).

Оценивая перспективы организации взаимодействия федеральных и региональных уровней исполнительной власти эксперты говорят о необходимости дальнейшей конституционализации в области их формирования, внутренней организации и взаимодействия. Конституционализация должна протекать как процесс приведения норм иных отраслей права в соответствие с Конституцией РФ и как процесс общего ориентирующего системного воздействия принципов и норм конституционного права на организацию системы власти.

Законодательно необходимо закрепить развитие форм и методов координации для обеспечения баланса между самостоятельностью и включенностью региональных и муниципальных исполнительно-распорядительных органов в единую систему исполнительной власти страны, а также эффективной координации регионального управления по «территориальной горизонтали» (между властями субъектов в рамках федеральных округов, межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия субъектов РФ и др.) [Лещева, с.110].

Необходимо разработать и закрепить законодательно систему дополнительных гарантий субъектам, обеспечивающих формирование сбалансированной системы взаимных прав, полномочий и ответственности федеральных и региональных властей (процедура назначения и отставки глав субъектов и т.п.). В то же время необходимо учитывать, что система разделения властей «по вертикали» в условиях федерализма может и должна предусматривать институт «федерального вмешательства» в определенных случаях, однако регулирование данного института в Российской Федерации требует развития и

правовой регламентации: следует четко определить основания и механизм применения мер федерального вмешательства в процессы регионального управления [Скворцова, Коняхина, Гусева, с.203].

В части совершенствования механизмов встраивания муниципальной власти в единую систему публичной власти необходимо продолжить принятую Конституцией линию на формирование местного самоуправления с учетом российских социально-политических особенностей и актуализировать законодательство в сфере местного самоуправления с учетом последних конституционных поправок [Баженова, с.21]. На практике важным аспектом интеграции властей по вертикали в единую систему власти и эффективного их взаимодействия, как отмечают О.Б. Иванов и Е.С. Шугрина, является согласование подготовки стратегических документов [Шугрина, с.12], [Иванов, с.120]. В частности основную концепцию развития законодательства о местном самоуправлении в соответствии с последними конституционными изменениями должны заложить «Основы государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 г.» [Материалы к заседанию...]. Они должны интегрировать имеющийся опыт и с учетом провозглашенного принципа единства публичной власти и действующими основами государственной региональной политики [Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. N 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»].

При развитии правовой базы функционирования органов местного самоуправления в дальнейшем необходимо учитывать, что оно, являясь нижним звеном публичной власти, так же выступает неотъемлемым элементом гражданского общества, обеспечивая доступность для населения демократических прав и свобод, и по сути играет роль связующего звена между населением и государственной властью. На практике местное самоуправление должно развиваться при поддержке и взаимодействии как федерального центра и регионов, так и своего населения. Для обеспечения таких механизмов поддержки и взаимодействия необходимо развивать законодательство о территориальном



общественном самоуправлении и других формах непосредственного осуществления населением местного самоуправления, а также активизации использования на практике таких институтов, как собрание или сход граждан, ТОСы и др. Развитие таких форм самоорганизации населения «снизу» без насаждения повышает гражданскую активность и самостоятельность, активизирует решение локальных территориальных задач [Иванов, с.120].

Несомненно, институту «публичной власти» в российской правовой системе еще предстоит дальнейшее активное развитие правовой регламентации с учетом практическая организации и координации вертикали власти в стране и возможностей повышения её эффективности. Основными возможными направлениями совершенствования механизмов вертикального разделения в системе исполнительной власти РФ, требуемыми в настоящий момент, являются:

1) Проработка правовой концепции системы «публичной власти» и её законодательное закрепление.

В частности, необходимо установить единые правила и требования к органам государственной власти и органам местного самоуправления, обеспечить единство гарантий деятельности и ответственности [Шугрина, с.4], четко определить и разграничить терминологию понятий «предмет ведения», «полномочия» и «функции», а также роли и ответственности различных органов власти в различных формах взаимодействия.

2) Унификация основных принципов организации власти в субъектах федерации (их конституционализация).

3) Конституционализация форм взаимодействия различных уровней исполнительной власти, развитие системы гарантий самостоятельности при обеспечении эффективного взаимодействия.

В частности, необходимо разработать и закрепить законодательно систему дополнительных гарантий субъектам, обеспечивающих формирование сбалансированной системы взаимных прав, полномочий и ответственности федеральных и региональных властей, а также формирование развернутой правовой регламентации оснований и механизма применения мер федерального

вмешательства в процессы регионального управления.

4) Теоретическая проработка теоретических основ местного самоуправления как источника власти в российской правовой системе и совершенствование правового регулирования данного института, в частности развитие его законодательного регулирования с учетом соответствующих поправок к Конституции, законодательное закрепление границ разграничения компетенций органов местного самоуправления и государственных органов исполнительной власти и механизмов перераспределения полномочий, предоставления иммунитета местному самоуправлению к отдельным полномочиям [Анциферов, с.394].

5) Развитие системы сдержек противовесов (формы контроля законодательной власти, развитие судебной власти регионального уровня и т.п.).

Организация региональной системы сдержек и противовесов в субъектах РФ основана на взаимном контроле органов власти и особой роли высшего должностного лица субъекта. Основой оптимизации взаимодействия ветвей власти на региональном уровне в текущих условиях являются следующие направления: систематизация норм, регламентирующих контрольные полномочия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов в отдельной статье закона (414-ФЗ), с закреплением в ней перечень основных форм парламентского контроля: прежде всего, парламентского расследования; парламентского и депутатского запросов; правительственного (губернаторского) часа; парламентского (депутатского) слушания; заслушивания отчетов; истребования информации и другие [Лещева, с.121].

При этом следует учитывать, что принцип горизонтального разделения властей во многом влияет и на органы местного самоуправления и их взаимодействие с органами государственной власти. Соответственно в развитии «системы сдержек и противовесов» в субъектах необходимо предусматривать механизмы и формы взаимодействия региональных и муниципальных органов.

Таким образом, основными направлениями совершенствования механизмов вертикального разделения в системе исполнительной власти РФ в настоящий момент должны стать: проработка правовой концепции системы «публичной

власти» и её законодательное закрепление; унификация основных принципов организации власти в субъектах федерации (их конституционализация); конституционализация форм взаимодействия различных уровней исполнительной власти, развитие системы гарантий самостоятельности при обеспечении эффективного взаимодействия; проработка теоретических основ местного самоуправления как источника власти в российской правовой системе и совершенствование правового регулирования данного института с учетом соответствующих поправок к Конституции; развитие системы сдержек противовесов (формы контроля законодательной власти, развитие судебной власти регионального уровня и т.п.).

#### Выводы по главе

Проведенный в третьей главе анализ проблем и перспектив практической организации функционирования исполнительной власти в системе вертикали власти в условиях российского федерализма показал, что организация разделения властей по вертикали в РФ основана на принципах федерализма и организации власти на местах на принципах местного самоуправления. На протяжении всей истории развития современной России после распада СССР ведется поиск эффективной практической системы организации вертикали исполнительной власти для обеспечения уникальности и своеобразия развития её территории при сохранении единства и общей эффективности исполнительной власти. Активно проводимая муниципальная реформа в существенной мере изменила организацию местного самоуправления в стране, ограничив её независимость, но в то же время она создала условия для интеграции управления территориями и получения ими целевого финансирования на социально значимые цели и развитие из государственного бюджета. Последние изменения в Конституции интегрировали муниципальную власть в единую систему публичной власти, что обострило вопросы организации взаимодействия уровней власти и вертикального разделения властей с обеспечением гарантий их независимости и обеспечением эффективного управления развитием страны и всех её территорий. Основными требующимися

решения проблемами являются: недоработанность правовой регламентации концепции «публичной власти», механизмов разделения и взаимодействия в ней различных уровней власти; унификации систем и структур органов исполнительной власти в субъектах, недостаточная проработанность теоретических основ местного самоуправления как источника власти и законодательное регулирование объема муниципальных компетенций; механизмов перераспределения полномочий между ветвями власти.

Основными направлениями совершенствования механизмов вертикального разделения в системе исполнительной власти РФ в настоящий момент должны стать:

1) Проработка правовой концепции системы «публичной власти» и её законодательное закрепление.

2) Унификация основных принципов организации власти в субъектах федерации (их конституционализация).

3) Конституционализация форм взаимодействия различных уровней исполнительной власти, развитие системы гарантий самостоятельности при обеспечении эффективного взаимодействия.

4) Теоретическая проработка теоретических основ местного самоуправления как источника власти в российской правовой системе и совершенствование правового регулирования данного института, в частности: развитие его законодательного регулирования с учетом соответствующих поправок к Конституции, законодательное закрепление границ разграничения компетенций органов местного самоуправления и государственных органов исполнительной власти и механизмов перераспределения полномочий, предоставления иммунитета местному самоуправлению к отдельным полномочиям.

5) Развитие системы сдержек противовесов (формы контроля законодательной власти, развитие судебной власти регионального уровня и т.п.).

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По результатам исследования были сделаны следующие основные выводы:

Становление системы разделения властей в государственном управлении современных государств имеет давние исторические корни и является основой современной организации власти большинства государств мира. Принцип разделения властей на уровне философских учений начал развиваться еще в трудах мыслителей античного мира и сформировался к семнадцатому веку в концепцию разделения властей, ставшую основой дальнейшего развития государственного устройства большинства развитых стран. Основные идеи концепции разделения властей были проработаны в еще трудах Дж. Локка, Ш.Л.Монтескье, Дж. Мэдисона и нашли дальнейшее развитие в работах ученых различных государств. Исторические особенности формирования систем государственного устройства привели к формированию на практике нескольких моделей разделения властей: президентской, парламентской и смешанной моделей. В современном мире принцип разделения властей является одним из базовых для формирования государственного устройства правовых демократических государств. Он включает в себя: разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную и законодательное формирование системы «сдержек и противовесов» для обеспечения сбалансированности различных ветвей власти и обеспечения единства государственного управления. Реализация данного принципа обеспечивает стабильности системы власти предотвращает концентрацию власти в руках отдельной ветви или лиц, препятствует возникновению авторитарных и тоталитарных режимов. Вместе с тем, в практике развития систем государственного устройства наблюдается периодическое усиление отдельных ветвей власти, характеризующееся определенными издержками для общества. Наметившаяся тенденция усиления исполнительной власти во многих современных государствах, требует тщательного анализа и взвешенной оценки обоснованности изменений концепции и действующих механизмов разделения властей.

Исторические особенности развития России привели к тому, что официальное конституционное закрепление и использование в формировании системы власти

принцип разделения властей получил только в последнее десятилетие XX века. Сформированная в современной России модель разделения властей относится к смешанным, но при этом характеризуется рядом специфических черт: неопределенностью статуса президента в сформированной модели разделения властей, наделением его значительными полномочиями; недоработками в официальном статусе Президентства и ряда других органов в системе разделения властей; декларативностью конституционной модели разделения властей, её несоответствием реальной системе управления; несовершенством действующей системы «сдержек и противовесов», доминированием исполнительной власти, еще более усиленное на уровне текущего законодательного регулирования организации государственной власти; наличием большого числа проблем соблюдения и защиты прав граждан, неэффективностью демократических институтов.

Анализ практической реализации и трансформации современной системы разделения властей в Российской Федерации, места и роли в данном механизме исполнительной власти показывает, что, несмотря на существенное реформирование системы исполнительной власти федерального уровня в ходе конституционной реформы в РФ в 2020 году, вопрос разделения функций органов исполнительной власти и их эффективного функционирования остается актуальным, прежде всего, из-за недостаточной четкости законодательного регулирования, уточняющего практические механизмы реализации конституционных норм. Современная Конституция РФ закрепляет модель смешанной республики с сильным статусом Президента, имеющим как глава государства ряд координационных, регулирующих и законодательных полномочий, и как глава исполнительной власти осуществляющим управление этой ветвью власти.. Поправки Конституции 2020 года в определенной мере вызвали ослабление статуса Президента за счет его отнесения его к ветви исполнительной власти, однако привели к дальнейшему усилению исполнительной власти в системе разделения властей РФ и реального влияния Президента, как главы исполнительной власти, имеющего к тому же часть регулирующих и координационных функций, на систему управления в стране. Расширение полномочий Президента в ряде сфер существенно повысили реальный

уровень его влияния на работу исполнительной и иных ветвей власти в стране. Сохранение у Президента широкого круга полномочий, в том числе законодательных и регулирующих функций позволяет говорить о том, что имеющийся статус Президента приводит к существенному усилению роли и веса исполнительной власти в российском механизме разделения властей. Если до последних изменений такой перевес в большей степени развивался на уровне подконституционного регулирования и конституционной практики организации управления страной, то поправки 2020 года законодательно закрепили существенную часть сложившихся в российской конституционной практике механизмов организации власти. Основными сохраняющимися проблемами практической реализации механизма разделения властей на федеральном уровне в РФ являются:

- 1) практика «подкоституционного» укрепления исполнительной власти,
- 2) усиление роли исполнительной власти в системе разделения властей после принятия поправок 2020 года и включения Президента в ветвь исполнительной власти при сохранении за ним статуса «регулятора стабильности» в системе сдержек и противовесов в российской модели разделения властей;
- 3) недоработки законодательного разделения полномочий органов исполнительной власти, дублирование функций;
- 4) активное участие исполнительной власти в законотворческом процессе, сохранение за ней законотворческой инициативы.

Для регулирования имеющихся в действующем в РФ механизме разделения властей перекосов в сторону усиления исполнительной власти необходимо совершенствование как конституционного, так и подконституционного законодательного регулирования и практики государственного управления, а также развития политической конкуренции и гражданского общества в стране.

Организации функционирования исполнительной власти в системе вертикали власти РФ основана на принципах федерализма и организации власти на местах на принципах местного самоуправления. На протяжении всей истории развития современной России после распада СССР ведется поиск эффективной практической

системы организации вертикали исполнительной власти для обеспечения уникальности и своеобразия развития её территории при сохранении единства и общей эффективности исполнительной власти. Активно проводимая муниципальная реформа в существенной мере изменила организацию местного самоуправления в стране, ограничив её независимость, но в то же время она создала условия для интеграции управления территориями и получения ими целевого финансирования на социально значимые цели и развитие из государственного бюджета. Последние изменения в Конституции интегрировали муниципальную власть в единую систему публичной власти, что обострило вопросы организации взаимодействия уровней власти и вертикального разделения властей с обеспечением гарантий их независимости и обеспечением эффективного управления развитием страны и всех её территорий.

Термин «публичная власть», примененный в новой редакции Конституции к системе вертикали власти в стране детально был раскрыт законодателем в федеральном законодательстве. Этот термин охватывает систему органов государственной федеральной и региональной власти и местного самоуправления. Соотнесение определений, представленных в действующем законодательстве позволяет определить публичную власть, как основанную на Конституции и ином законодательстве систему органов государственного управления федерального уровня, уровня субъектов Федерации и органов местного самоуправления, осуществляющих свою деятельность и взаимодействие (организационно-правовое, функциональное, финансово-бюджетное, передачу полномочий между уровнями власти) для наиболее эффективного решения задач соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства и его территорий. Основными требующими дальнейшего решения проблемами эффективного разделения властей в вертикали исполнительной власти являются:

- недоработанность правовой регламентации концепции «публичной власти», механизмов разделения и взаимодействия в ней различных уровней власти;
- отсутствие унификации систем и структур органов исполнительной власти в



субъектах, приводящее к широкому разнообразию действующих органов власти и сложности выстраивания единой системы и эффективного взаимодействия в ней;

– недостаточная проработанность теоретических основ местного самоуправления как источника власти в отечественной правовой науке, усложняющая регулирование законодателем данного института и объема муниципальных компетенций;

– правовая неопределенность границ разграничения компетенций органов местного самоуправления и государственных органов исполнительной власти; механизмов перераспределения.

Анализ научной литературы и судебной практики в настоящий момент позволяет выделить два основных направления совершенствования регулирования работы исполнительной власти в системе разделения властей в РФ:

1) последующая трансформация нормативного регулирования исполнительной власти в системе разделения властей РФ с целью гармонизации национальной системы государственного управления;

2) совершенствования взаимодействия различных органов власти с учетом современных тенденций общественного и технологического развития, обеспечение на практике эффективного функционирования каждой ветви власти и работы системы «сдержек и противовесов».

Полученные выводы позволили выявить ряд целесообразных направлений регулирования имеющихся в действующем в РФ механизме разделения властей перекосов и оптимизации места и роли исполнительной власти в российской модели организации государственного управления.

Основными направлениями повышения эффективности федеральной исполнительной власти в системе разделения властей РФ могут стать:

1) дальнейшее развитие правового регулирования, в том числе конституционного правового статуса органов исполнительной власти, в частности законодательное разделение властного влияния и исключение дублирования функций Президента РФ и Правительства РФ, а также органов исполнительной власти, подчиняющихся президенту с полномочиями Правительства;

2) оценка эффективности предусмотренных конституционным правом механизмов обеспечения Президентом координирующей и регулирующей функции, развитие совершенствования механизмов предотвращения злоупотребления властью со стороны конкретных лиц;

3) дальнейшее совершенствование системы «сдержек противовесов» в российском механизме разделения властей, конституционное закрепление положений, позволяющих на практике эффективно сдерживать каждую из ветвей власти другими;

4) укрепление преемственности президентской власти путем внесения изменений в конституционные механизмы регулирования статуса главы государства в случаях досрочного прекращения полномочий действующим Президентом (в случае его смерти, отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности);

5) ограничение законодательных инициатив и влияния на законотворческий процесс органов исполнительной власти;

6) развитие институтов гражданского общества;

7) модернизация политической системы и парламентаризма, снятие существующих барьеров для честной политической конкуренции;

8) развитие системы гарантий независимости судебной власти.

Основными направлениями совершенствования механизмов вертикального разделения в системе исполнительной власти РФ в настоящий момент должны стать:

1) проработка правовой концепции системы «публичной власти» и её законодательное закрепление;

2) унификация основных принципов организации власти в субъектах федерации (их конституционализация);

3) конституционализация форм взаимодействия различных уровней исполнительной власти, развитие системы гарантий самостоятельности при обеспечении эффективного взаимодействия;

4) теоретическая проработка теоретических основ местного самоуправления

как источника власти в российской правовой системе и совершенствование правового регулирования данного института, в частности: развитие его законодательного регулирования с учетом соответствующих поправок к конституции, законодательное закрепление границ разграничения компетенций органов местного самоуправления и государственной органов исполнительной власти и механизмов перераспределения полномочий, предоставления иммунитета местному самоуправлению к отдельным полномочиям;

5) развитие системы сдержек противовесов (формы контроля законодательной власти, развитие судебной власти регионального уровня и т.п.).

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

*Научная литература: 35*

1. Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие: в 2 т. / С. А. Авакьян. - 6-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. - 786с.
2. Авакьян С. А. Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. Т. 1. - 5-е изд., перераб. и доп. - Москва: Норма: ИНФРА-М, 2017. - С. 378–380.
3. Актуальные вопросы публичного права: всероссийская научная конференция студентов и молодых ученых, XVIII Всероссийская научная конференция студентов и молодых ученых «Актуальные вопросы публичного права», 31.10.2019-1.11.2019 : сборник трудов конференции. - Екатеринбург, 2020. - 909 с.
4. Андрианова В. В., Конституционная законность в реализации принципа разделения властей на примере Российской Федерации : учебное пособие. - Москва : Проспект, 2015. - 198 с.
5. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник / М. В. Баглай. - М.: Норма, ИНФРА-М, 2017. - 768 с.
6. Безруков А.В. Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в Российской Федерации: дис.... канд. юрид. наук. - Москва, 2017. - 470 с.
7. Выголовский Д.С. Конституционно-правовое регулирование федеральной исполнительной власти в России: дис.... канд. юрид. наук.. - Ростов-на-Дону, 2004. - 172 с.
8. Гаджиев, Ханлар Аляр оглы Институт президента на постсоветском пространстве как фактор политической стабильности: диссертация по ВАК РФ 23.00.02, кандидат наук Гаджиев, Ханлар Аляр оглы. - Москва, 2018. - 205 с.
9. Гришаева О.Н. Динамика института президентства в Российской Федерации в условиях современных вызовов: дис.... канд. юрид. наук. - АНО ВО «Московский гуманитарный университет», 2016. - 156 с.
10. Дробот С.Е. Принцип разделения и взаимодействия властей в системе российского конституционализма: дис.... канд. юрид. наук. - ФГАОУ ВО «Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет)», 2021. -

259 с.

11. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учеб. - 5-е изд.,
12. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для бакалавров / отв. ред. Б. А. Страшун. - М.: Проспект, 2014. - 296 с
13. Конституционное право России. Учебный курс: в 2 т. / С.А. Авакьян. - М.: Норма: Инфра-М, 2020. - 928 с.
14. Кузнецов И.И. Политическая институционализация разделения властей в современной России: диссертация по ВАК РФ 23.00.02, доктор политических наук Кузнецов, Игорь Иванович. - Саратов, 2010. - 465 с.
15. Кутафин О. Е. Избранные труды / сост. В. В. Комарова. - М.: Проспект, 2016. - 368 с.
16. Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. - М.: Проспект, 2019. - 592 с.
17. Лещева Е.С. Принцип разделения властей в системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации: диссертация по ВАК РФ 12.00.02, кандидат юридических наук Лещева, Екатерина Сергеевна. - Москва, 2009. - 241 с.
18. Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие. 8-е изд., испр. и доп. - М.;Берлин: Инфотропик Медиа, 2012. - 640 с.
19. Монтескье Ш. Л. О духе законов / Ш. Л. Монтескье. — Москва : Рипол Классик, 2020. — 690 с.
20. Нарутто С. В., Таева Н. Е., Шугрина Е. С. Конституционное право России: учебник. - 2-е изд. - Москва: РИОР: ИНФРА-М, 2017. – 432с.
21. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства: учебник для вузов. - Москва: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2018. - 560 с.
22. Нерсесянц В.С. История политических и правовых учений: учебник для вузов. - М.: Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2018. - 704 с.
23. Нечкин А.В. Конституционно-правовой статус правительств стран Содружества Независимых Государств: сравнительное исследование: дис.... канд. юрид. наук. - Екатеринбург, 2015. - 241 с.

24. Никитина А.В. Конституционно-правовые споры: дис.... доктора. юрид. наук.. - ФГБОУ ВО «Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского», 2019. - 500 с.
25. Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник / под ред. С.А. Старостина. - М.: Проспект, 2017. - 336 с.
26. Проблемы общей теории права и государства: учебник / под общ.ред. В. С. Нерсесянца. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. - 816 с.
27. Радько Т. Н., Лазарев В. В., Морозова Л. А. Теория государства и права: учебник для бакалавров. - Москва: Проспект, 2016. - 557 с.
28. Соколов В.М. Принцип разделения властей: особенности и проблемы российской государственно-правовой модели: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Московская государственная юридическая академия им. О.Е. Кутафина. Москва, 2011 – 224 с.
29. Стрекозов В. Г. Конституционное право России: учебник / В. Г. Стрекозов. - М. Юрайт, 2020. - 256 с.
30. Суходольский Г.М. Конституционно-правовые основы взаимодействия в системе государственной власти Российской Федерации: дис.... канд. юрид. наук. - ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет», 2019. - 263 с.
31. Хафизов А. А. Разделение властей в унитарном и федеративном государстве: историко-правовое исследование: дис.... канд. юрид. наук. - Казань, 2014. – 124с.
32. 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. - 246 с.
33. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник. 9-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма, Инфра-М, 2019. - 528 с.
34. Чураков В.Г. Конституционно-правовые модели взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с федеральными органами государственной власти: диссертация кандидата юридических наук. – Москва, 2010. - 178 с.

35. Материалы к заседанию на тему «Концепция развития местного самоуправления в Российской Федерации. Актуальные вопросы финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления публичных функций и реализации инициативных проектов» /Совет по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации - Москва: Аппарат СФ ФС РФ, 2021. - 109 с. - URL: <http://council.gov.ru/media/files/gBPP7Teg2yku7AfpFHD31XdKfrSSyEYg.pdf> (дата обращения: 26.08.2022).

*Научные статьи, опубликованные в научных журналах:72*

36. Абзалова А.М. Вопросы территориального устройства в поправках к Конституции Российской Федерации: федеральные территории // Вестник Владимирского юридического института. 2021. № 2 (59). С. 18-22.

37. Айбатов М.М. Принцип разделения властей в государственно-политической системе России: историко-правовой анализ // Юридический вестник ДГУ. 2020. Т. 33. № 1. С. 9-14.

38. Акимбекова С.А., Максатов Н.Р. Взаимодействие суда и прокуратуры: вопросы теории и практики //Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. 2021. № 1 (64). С. 91-98.

39. Анискин А.С. Перспективы развития местного самоуправления после поправок в Конституцию РФ в 2020 году // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2021. № 4-3 (55). С. 134-135.

40. Анциферов М. Местное самоуправление как институт публичной власти // Актуальные вопросы современной экономики. 2021. № 10. С. 393-400

41. Баженова О.И. Поправка(и) к Конституции Российской Федерации: местному самоуправлению быть? // Местное право. 2020. № 3. С. 17-26.

42. Бекмурадов К. А. Значение конституционных процедур в системе разделения властей Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. - 2017. - № 9. - С. 94–100.

43. Бурцева С.С. Место и роль судебной власти в системе органов государственной власти: сравнительно-правовой анализ на примере стран азиатско-тихоокеанского региона // Вопросы российского и международного права. 2020. Т.10. №4-1. С.111-118.

44. Бялт В. С., Демидов А. В. Разделение властей в истории политико-правовой мысли России // Ленинградский юридический журнал. - 2017. - № 3. - С. 36–45.
45. Власова И.Э., Слинко Е.А. Конституционная система разделения властей Российской Федерации // Аспирантские тетради. Сборник научных статей научно-методического семинара молодых ученых. Москва, 2020. С. 45-51.
46. Грачев Н.И. Особенности правовых актов президента РФ и конституционно-правовая формула президентской власти в России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 2 (139). С. 22-38.
47. Гунич С. В., Ступницкий А. Е. Модернизация полномочий главы государства в контексте поправок к Конституции Российской Федерации // Lex russica. — 2021. — Т. 74. — № 3. — С. 52–61
48. Дубинина Е. С. Принцип разделения властей как основа построения системы органов государственной власти в Конституции РФ 1993 года // Основы экономики, управления и права. - 2013. - № 5. - С. 95–99.
49. Евсикова Е.В. Закон о поправке в Конституцию Российской Федерации 2020: некоторые аспекты теории и практики // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2021. Т. 7. № 4. С. 58-71.
50. Еникеев З.И. К вопросу о «понятии публичная власть» // Конституция 2020: эволюция публичной власти. Материалы V Общероссийского юридического форума. Уфа, 2021. С. 42-47.
51. Есиев Р.К. Формирование концепции разделения властей в России: политико-правовые аспекты // Теории и проблемы политических исследований. 2020. Т. 9. № 4-1. С. 44-48.
52. Жиганова Е.А. Место и роль президента Российской Федерации в формировании и деятельности системы федеральных органов исполнительной власти // Актуальные проблемы права: научный подход молодых исследователей. Сборник научных статей обучающихся Вологодского института права и экономики ФСИН России. Под общей редакцией В.Н. Некрасова. Вологда, 2020. С. 68-73.
53. Занко Т.А. Конституционные поправки 2020: влияние на федеральную исполнительную власть // Вопросы государственного и муниципального управления.



2020. № 3. С.7-22.

54. Ивакина Д. С. Роль принципа разделения властей в современном демократическом государстве / Д. С. Ивакина, А. В. Митюхин. - Текст : непосредственный // Молодой ученый. - 2019. - № 43 (281). - С. 89-91. - URL: <https://moluch.ru/archive/281/63386/> (дата обращения: 18.08.2022).

55. Иванов О.Б. Местное самоуправление после принятия поправок к Конституции Российской Федерации: перспективы развития, правовое регулирование // Власть. - 2021. - Т. 29. - № 2. - С. 118-122.

56. Казанкова Т.Н., Кузьмина И.Ю. Новеллы конституционного законодательства в рамках принятых поправок в конституцию РФ // Вопросы экономики и права. 2021. № 151. С. 7-10.

57. Как поправки в Конституцию изменят систему управления страной // Ведомости. 23.01.2020г. - <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/01/23/821286-kak-popravki>

58. Калиев А.З. Органы исполнительной власти в системе разделения властей // Вестник Кыргызско-Российского Славянского университета. 2020. Т. 20. № 3. С. 84-87.

59. Касимова А. А. Принцип разделения властей и взаимоотношения центральных органов государственной власти / А. А. Касимова. - Текст : непосредственный // Молодой ученый. - 2017. - № 15 (149). - С. 258-260. - URL: <https://moluch.ru/archive/149/41879/> (дата обращения: 26.08.2022).

60. Кенс М.С. Взаимодействие судебной власти с законодательной и исполнительной ветвями власти в РФ // Трибуна ученого. 2020. № 1. С. 206-211.

61. Кобзарь-Фролова М.Н. Система органов публичной власти Российской Федерации: понятие, характерные признаки, взаимодействие// Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18. № 2. С. 192-203.

62. Козлов С.С. К вопросу исполнительной власти в системе разделения властей // Актуальные вопросы современной науки и образования: сборник статей Международной научно-практической конференции : в 2 ч.. 2020. С. 82-85.

63. Коровин Е.М. Единая система публичной власти: некоторые проблемы законодательного закрепления понятия // Трансформация публичной власти в новом

конституционном цикле. Материалы международной научно-практической конференции. Иркутск, 2021. С. 39-46.

64. Краснов Э.В. Принцип разделения властей в трудах М.М. Сперанского // История государства и права. 2019. № 8. С. 45–50.

65. Криволапова Л.В., Воронина И.А., Саблин Д.А. Единая система публичной власти в свете поправки 2020 года к Конституции Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2021. № 1 (193). С. 31-34.

66. Лавров И.А. Ротационная динамика между бюрократией и электократией // Цифровая социология. 2020. Т. 3. № 4. С. 36-42.

67. Лакеева А. В. Соблюдение принципа разделения властей как основа эффективной системы государственного управления / А. В. Лакеева, Д. С. Ивакина. - Текст : непосредственный // Молодой ученый. - 2019. - № 39 (277). - С. 115-118. - URL: <https://moluch.ru/archive/277/62523/> (дата обращения: 26.08.2022).

68. Лебединцев И. Д. Президент РФ в системе разделения властей: институциональные аспекты реализации полномочий / И. Д. Лебединцев // Общество, экономика, управление. - 2018. - Том 3. - № 1. - С. 45–51.

69. Липень С. В. Теория разделения властей: конкретно-исторический смысл и современные трактовки - URL: [https://elib.bsu.by/bitstream/123456789/19804/1/3\\_липень.pdf](https://elib.bsu.by/bitstream/123456789/19804/1/3_липень.pdf) (дата обращения: 26.08.2022).

70. Липень С.В. Сетевое общество, «новая геометрия власти» и модернизация государства в современных юридических исследованиях // Государственное управление. Электронный вестник. 2020. № 82. С. 290-305.

71. Мазаев В.Д. Поиск новых смыслов продолжается (по внесенным поправкам к конституции РФ) // Lex russica (Русский закон). 2021. № 7 (176). С. 15-31.

72. Макашова А.А. Место президента Российской Федерации в системе разделения властей // Молодой ученый. 2020. № 17 (307). С. 211-213.

73. Макашова, А. А. Место Президента Российской Федерации в системе разделения властей / А. А. Макашова. - Текст : непосредственный // Молодой ученый. - 2020. - № 17 (307). - С. 211-213. - URL: <https://moluch.ru/archive/307/69234/> (дата обращения: 26.08.2022).

74. Мандрыка Н. Н. Модели разделения властей в современных демократических государствах: вопросы терминологии и классификация // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского Юридические науки. – 2015. – Т. 1 (67). № 2. – С. 78–81. - URL: <http://sn-law.cfuv.ru/wp-content/uploads/2016/11/008mandryka.pdf> (дата обращения: 26.08.2022).
75. Миряева Ж.А. Разделение властей в Соединенных Штатах Америки // Наука. Общество. Государство. 2021. Т. 9. № 1 (33). С. 38-44.
76. Мишин И.Е. К вопросу о принятых поправках к Конституции Российской Федерации, влияющих на статус ОМСУ // Вопросы российского и международного права. 2021. Т. 11. № 9-1. С. 151-155.
77. Молочков А. А. Проблемные аспекты регламентации и реализации принципа разделения властей в современной России // Вестник Белгородского юридического института МВД России. - 2018. - № 3. - С. 30–36.
78. Надин А.Н. Место и роль прокуратуры в системе органов государственной власти Российской Федерации // Вопросы российской юстиции. 2020. № 6. С. 93-105.
79. Некрасов М.А. Поправки в Конституцию РФ 2020: юридико-технические аспекты // Вестник общественной научно-исследовательской лаборатории «Взаимодействие уголовно-исполнительной системы с институтами гражданского общества: историко-правовые и теоретико-методологические аспекты». 2021. № 21. С. 135-141.
80. Обзор изменений Конституции РФ: подготовлено экспертами компании «Гарант», июнь 2020 г. - URL: <https://base.garant.ru/77399046/> (дата обращения: 26.08.2022).
81. Олейник Р.Р., Чернова Э.Р. Эволюция органов судейского сообщества в России: историко-правовой аспект // Право: ретроспектива и перспектива. 2020. № 4 (4). С. 13-21.
82. Папикян И.Г. Разделение властей: многообразие моделей и основные закономерности их реализации // Юридическая гносеология. 2016. № 3. С. 66-71.
83. Пастернак Е.Н. Формирование механизма «системы сдержек и противовесов»: поправки в Конституцию РФ // Ломоносовские чтения. Материалы ежегодной научной конференции МГУ. Под редакцией О.А. Шпырко. Севастополь, 2021. С. 114-118.
84. Писарев А.Н. Российская модель формы правления в свете конституционной

реформы 2020: президентская или полупрезидентская республика // Образование и право. 2020. № 9. С. 20-28.

85. Пугачев В.Э. Особенности поправок конституции РФ // Вестник общественной научно-исследовательской лаборатории «Взаимодействие уголовно-исполнительной системы с институтами гражданского общества: историко-правовые и теоретико-методологические аспекты». 2021. № 21. С. 164-168.

86. Рамазанов А.Х., Сапаева Г.А. Сравнительный анализ реализации принципа разделения властей в России и США // Юридический вестник ДГУ. Т.31. 2019. №3. С. 16–21.

87. Ромашов Р.А. Поправки к конституции России как форма конституционно-правовой инновации // Юридическая техника. 2021. № 15. С. 41-47.

88. Сайбулаева С.А. Правительство Российской Федерации: вопросы преемственности, рецепции и реформирования на современном этапе // Юридический вестник ДГУ. 2020. Т. 36. № 4. С. 63-68.

89. Саленко А. В. Конституционная реформа — 2020 и судебная власть: проблемы независимости и самостоятельности / А. В. Саленко // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2020. Том 6. № 3 (23). С. 188-211.

90. Свитюк И.А. Исполнительная власть в российской системе разделения властей // Актуальные проблемы конституционного, муниципального и международного права. Сборник научных статей Регионального научного круглого стола. Отв. ред. В.В. Коровин. Курск, 2020. С. 100-104.

91. Сизова А.С., Соколов Е.Е. К вопросу о реализации поправок в Конституции Российской Федерации // The Scientific Heritage. 2021. № 79-3 (79). С. 21-24

92. Скворцова А. П., Коняхина Т. Я., Гусева С. Г. О системе органов исполнительной ветви власти с Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. - 2018. - № 5. - С. 203–206.

93. Тетерин А.Н. Президент в системе разделения властей после конституционной реформы // Конституционные поправки и конституционная система. материалы регионального круглого стола. Улан-Удэ, 2020. С. 57-61.

94. Учения о разделении властей Дж. Локка и Ш. Монтескье .- URL: <https://lektsia.com/6x2c68.html> (дата обращения: 26.08.2022).
95. Фастович Г.Г., Письменных А.Ю. Содержание публичной власти: конституционно-правовой аспект // Право и государство: теория и практика. 2021. № 2 (194). С. 167-169.
96. Хайрулина Л.Р., Воробьева И.А. Проблемы соблюдения принципа разделения властей в Российской Федерации // Научно-практические исследования. 2020. № 5-4 (28). С. 101-104.
97. Чепрасов К.В. Модели разделения властей и форма правления (конституционно-правовой аспект) - URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/modeli-razdeleniya-vlastey-i-forma-pravleniya-konstitutsionno-pravovoy-aspekt> (дата обращения: 26.08.2022).
98. Чепурнова Н. М. Сущность и содержание конституционного принципа разделения властей в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. - 2019. - № 2. - С. 86–94.
99. Чихладзе Л.Т., Ганина О.Ю. Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти России: вопросы теории и истории // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2021. Т. 25. № 4. С. 750-767.
100. Чуксина В.В., Мирвода К.А. Поправки в Конституцию Российской Федерации: продиктованная необходимость и последствия в условиях современного мира // Пролог: журнал о праве. – 2021. – № 2. – С. 62–68.
101. Шаблинский И. Новый баланс: как поправки в Конституцию повлияют на иерархию власти РБК - <https://www.rbc.ru/opinions/politics/28/01/2020/5e3002949a7947aaa2899523>
102. Шастина А.Р., Терещенко В.Е. О реальности и фиктивности Конституции Российской Федерации в аспекте конституционных поправок 2020 года // Право и государство: теория и практика. 2021. № 4 (196). С. 210-212.
103. Широков А.Н., Юркова С.Н. Поправка к Конституции Российской Федерации: перспективы местного самоуправления. // Местное право. 2020. № 3. С. 61-66.
104. Шугрина Е.С. Проектируем будущее: что должно быть в основах государственной политики в сфере местного самоуправления. // Местное право. 2020. № 3. С. 3-16

105. Hakobyan H.H., Hakobyan R.Kh., Mertarchian M.Kh. Constitutional and legal status of the president of the republic of Armenia // Право и управление. XXI век. 2020. Т. 16. № 3 (56). С. 25-33.

106. Moisés J.Á. Distortions of political regime as a factor of receding democracy in Brazil // Право и управление. XXI век. 2020. Т. 16. № 2 (55). С. 25-32.

107. Nomokonov V.A. Corruption system against Russia // Journal of Siberian Federal University. Humanities and Social Sciences. 2020. Т. 13. № 10. С. 1638-1643.

*Нормативные источники:22*

108. Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 01.08.2022).

109. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 01.08.2022)

110. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 N 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 01.08.2022).

111. Федеральный закон от 21.12.2021 N 414-ФЗ (ред. от 14.03.2022) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 01.08.2022).

112. Федеральный закон от 08.12.2020 N 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 01.08.2022).

113. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 N 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 01.08.2022)

114. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21.07.2014 N 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 01.08.2022)

115. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 N 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской

Федерации»// СПС Консультант Плюс (дата обращения: 01.08.2022)

116. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 года N 2-ФКЗ (с изм. и доп.) «О Правительстве Российской Федерации» (утратил силу) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. - N 51. - ст. 5712

117. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 09.11.2020) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 01.08.2022).

118. Федеральный закон от 07.05.2013 N 77-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О парламентском контроле» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 08.06.2021

119. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. 14.07.2022) // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 01.08.2022).

120. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 26.05.2021) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 01.08.2022).

121. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 21.12.2021, с изм. от 14.07.2022) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 01.08.2022).

122. Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 N 1-ФКЗ (ред. от 16.04.2022) «О судебной системе Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 01.08.2022)

123. Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 30.12.2020) «О прокуратуре Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 01.08.2022)

124. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» (утратил силу) // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 01.08.2022)

125. Указ Президента РФ от 25.03.2004 N 400 (ред. от 02.10.2018) «Об Администрации

Президента Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 01.08.2022)

126. Указ Президента РФ от 01.09.2000 N 1602 (ред. от 21.12.2020) «О Государственном совете Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 01.08.2022).

127. Указ Президента РФ от 21.01.2020 N 21 (ред. от 20.11.2020) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 01.08.2022).

128. Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. N 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»// СПС Консультант Плюс (дата обращения: 01.08.2022)

129. Указ Президента РФ от 09.03.2004 N 314 (ред. от 20.11.2020) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 01.08.2022).

*Нормативные акты конституционного Суда РФ, обзоры судебной практики: 7*

130. Определение Конституционного Суда РФ от 24.12.2020 N 2867-О-Р «О разьяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 2012 года N 8-П по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 23 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» СПС Консультант Плюс - URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_372270/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372270/) (дата обращения: 17.08.2022)

131. Решение Конституционного Суда РФ от 20.04.2017 «Об утверждении Обзора практики Конституционного Суда Российской Федерации за первый квартал 2017 года» // СПС Консультант Плюс - URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_215850/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_215850/)(дата обращения: 17.08.2022)

132. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации N 3 (2016) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19.10.2016) // СПС Консультант Плюс - URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_206241/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_206241/)(дата обращения: 17.08.2022)

133. Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 27 янв. 2004 г. № 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» // Собр. Законодательства Российской Федерации. - 2004. - № 5. - ст. 403.

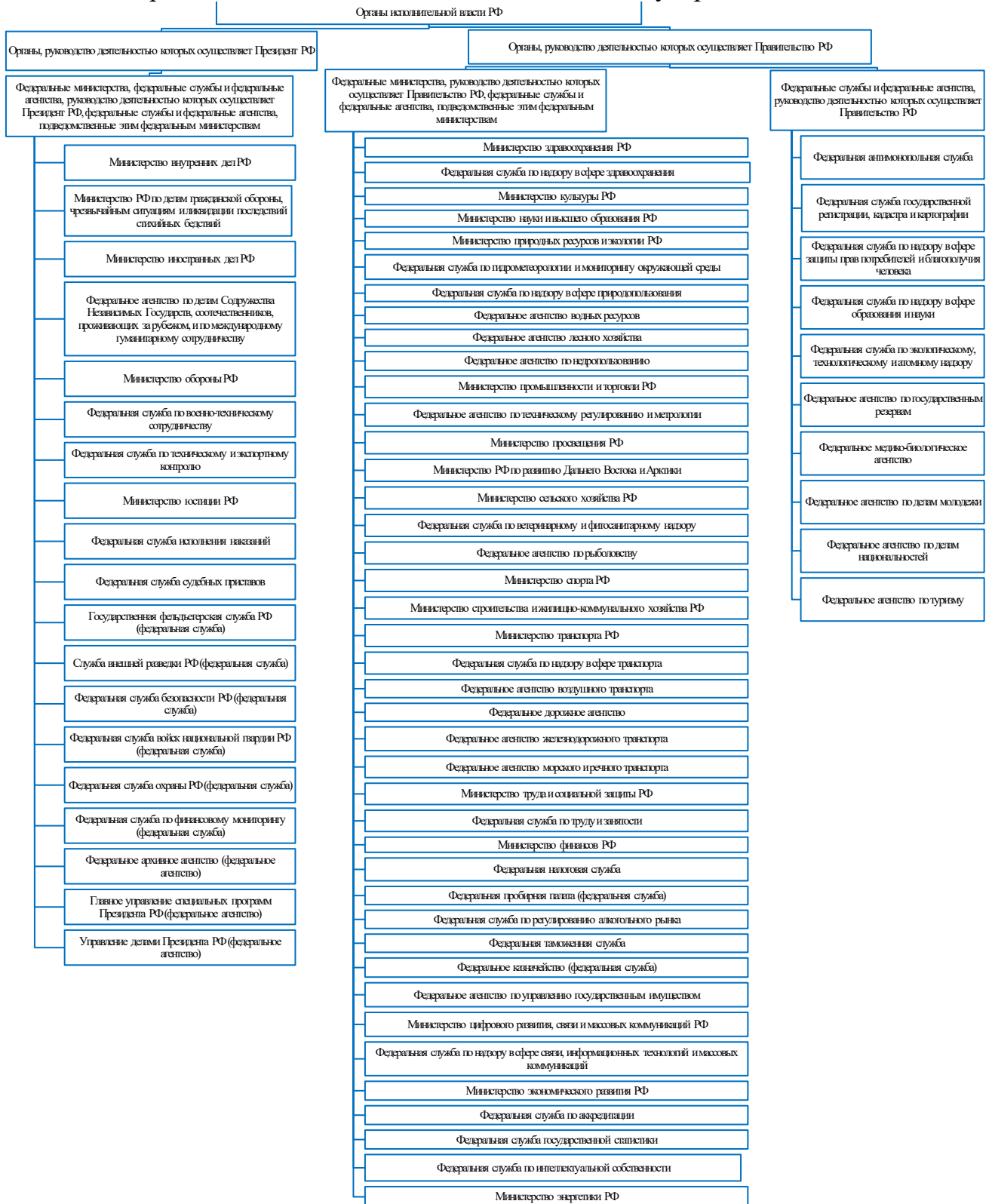
134. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 N 13-П // «Вестник Конституционного Суда РФ», N 5, 2003.

135. Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 N 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»// СПС Консультант Плюс (дата обращения: 01.08.2022).

136. Определение Конституционного Суда РФ от 23.07.2020 N 1705-О «Об отказе в принятии к рассмотрению обращения гражданина Мещеринова Виктора Павловича о пересмотре по вновь открывшимся обстоятельствам Заключения Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 года N 1-3» // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 01.08.2022).

## ПРИЛОЖЕНИЕ

## Система органов исполнительной власти в системе государственной власти РФ



Источник: [составлено по: Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 01.08.2022); Указ Президента РФ от 21.01.2020 N 21 (ред. от 20.11.2020) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 01.08.2022)]