

На правах рукописи



Дробот Семен Евгеньевич

**ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТЕЙ В
СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА**

Специальность 12.00.02 – Конституционное право; конституционный
судебный процесс; муниципальное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Челябинск – 2021

Работа выполнена в федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Новосибирский национальный исследовательский государственный университет»

Научный руководитель: **Кравец Игорь Александрович**
доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории и истории государства и права, конституционного права Института философии и права ФГАОУ ВО «Новосибирский национальный исследовательский государственный университет»

Официальные оппоненты: **Крусс Владимир Иванович**
доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории права Юридического факультета ФГБОУ ВО «Тверской государственной университет»

Авдеев Дмитрий Александрович
кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теоретических и публично-правовых дисциплин Института государства и права ФГАОУ ВО «Тюменский государственный университет»

Ведущая организация: Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Сибирский федеральный университет»

Защита диссертации состоится « 24 » декабря 2021 года в 13:30 часов на заседании диссертационного совета Д 212.298.19, созданного на базе ФГАОУ ВО «Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет)» по адресу: г. Челябинск, ул. Коммуны, д.149, каб. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте ФГАОУ ВО «Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет)»: <https://www.susu.ru/ru/dissertation/d-21229819/drobot-semen-evgenevich>

Автореферат разослан « ____ » _____ 2021 года

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук,
доцент



Т.И. Ястребова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Принцип осуществления государственной власти на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную закреплен в Конституции Российской Федерации¹ 1993 года как одна из основ конституционного строя Российской Федерации. На современном этапе развитие принципа разделения властей ознаменовано принятием в 2008 и 2014 годах поправок к Конституции РФ, устанавливающих дополнительные контрольные полномочия Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации², а также предусматривающий новую модель порядка формирования Совета Федерации; пересмотрены некоторые принципы взаимодействия Президента Российской Федерации³ и прокуратуры. Конституционной поправкой 2020 года предусмотрено изменение модели разделения и взаимодействия властей в части процедуры формирования и отставки Правительства РФ, а также взаимодействия Правительства и главы государства. В конституционной доктрине отсутствует единая оценка проведенной конституционной реформы, существуют разные взгляды на ее цели и результаты. Одни авторы рассматривают конституционную модернизацию 2020 года как шаг на пути к более сбалансированной системе разделения властей, поскольку расширяются контрольные полномочия парламента в отношении исполнительной власти, другие ученые смотрят на процесс модернизации как конституционализацию суперпрезидентской формы правления с дальнейшей деформацией системы «сдержек и противовесов» в сторону усиления президентской власти. Актуальность темы обуславливается также и тем, что в текущее законодательство вносятся коррективы в части

¹ Далее по тексту Конституция РФ.

² Далее по тексту Правительство РФ.

³ Далее по тексту Президент РФ.

гарантий независимости той или иной ветви власти, форм взаимодействия органов, что говорит, во-первых, о большом потенциале действующей Конституции РФ, не устанавливающей на конституционном уровне в ряде случаев каких-либо жестких рамок и законченных конструкций взаимодействия властей, предполагающей вариативность таких моделей, во-вторых, свидетельствует об отсутствии у законодателя и научной общественности единого подхода к пониманию принципа разделения и взаимодействия властей и к совершенствованию моделей взаимодействия властей в системе российского конституционализма.

Теоретическая основа исследования. Тема разделения и взаимодействия властей отражена в классических работах таких мыслителей как Аристотель, Полибий, Т. Гоббс, Дж. Локк, Ш.Л. Монтескье, Ж.Ж. Руссо и других.Общетеоретические и практические аспекты принципа разделения властей рассматривали зарубежные исследователи: Л. Дюги, М. Ориу, А. Шайо, К. Шмитт, отечественные дореволюционные ученые: В.М. Гессен, А.Д. Градовский, Б.А. Кистяковский, Н.М. Коркунов и другие, советские государствоведы В.В. Абашмадзе, Б.М. Лазарев, И.Д. Левин, В.С. Нерсесянц и другие, а также современные конституционалисты: С.А. Авакьян, А.М. Барнашов, В.В. Киреев, И.А. Кравец, М.А. Краснов, Г.Н. Чеботарев, В.Е. Чиркин. Л.М. Энтин и другие. Связь учения о разделении властей с доктриной конституционализма исследовалась в трудах таких ученых как: М.А. Краснов, В.И. Крусс, А.Н. Медушевский, А. Шайо и другие. Вопросы становления и развития концепции разделения властей были предметом исследования многих авторов, среди них: В.В. Абашмадзе, А.М. Барнашов, И.А. Кравец, О.Е. Кутафин, М.Н. Марченко, А.Н. Медушевский, В.С. Нерсесянц, О.Г. Румянцев и другие. Проблемы системы власти и конституционно-правового статуса отдельных ее органов

рассматривали такие ученые как С.А. Авакьян, В.Д. Горобец, И.В. Гранкин, А.А. Кондрашев, В.И. Крусс, А.Г. Кузьмин, О.Е. Кутафин, Л.А. Нудненко, Л.А. Окуньков, Ю.А. Тихомиров и другие. На проблемах функционирования института президентства акцентировали внимание Д.А. Авдеев, А.Т. Карасев, В.В. Комарова, А.А. Кондрашев, М.А. Краснов, О.Е. Кутафин, Л.А. Окуньков, Г.Н. Чеботарев и другие. Особое внимание на конституционализацию статуса Федерального Собрания обращали внимание такие ученые как С.А. Авакьян, П.А. Астафичев, И.В. Гранкин, А.Т. Карасев, А.В. Савоськин, В.Е. Чиркин, Т.Я. Хабриева и другие. Исследованием механизма системы «сдержек и противовесов» занимались такие авторы как С.А. Авакьян, Д.А. Авдеев, А.А. Арутюнян, И.А. Кравец, М.А. Краснов, И.Г. Шаблинский и другие ученые. Проблемы конституционализации принципа разделения властей с точки зрения конституционной аксиологии и телеологии рассматривали в своих работах Н.С. Бондарь, Н.В. Витрук, В.В. Киреев, А.А. Кондрашев, И.А. Кравец, В.И. Крусс и другие. Сравнительно-правовые аспекты реализации принципа разделения властей отражены в работах таких ученых как А.С. Автономов, А.А. Арутюнян, М.В. Баглай, В.Е. Чиркин, Л.М. Энтин и другие.

Состояние и степень научной разработанности темы. В конституционно-правовых диссертационных исследованиях исследуется принцип разделения и взаимодействия властей. В работе А.В. Очинникова дается анализ истории и конституционно-правового содержания принципа разделения властей, выявляются тенденции поглощения полномочий законодательной власти исполнительной властью⁴. В работе В.М. Соколова раскрывается многообразие теорий

⁴ Овчинников, В.А. Конституционный принцип разделения властей в современной России: Проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В.А. Овчинников. – Санкт-Петербург, 2002. – 24 с.

разделения властей, анализируются проблемы разделения властей, где особое внимание акцентируется на статусе Президента РФ и органов, не входящих в систему разделения властей⁵. В работе Н.М. Павличенко отмечается, что разделяется не власть, а ее осуществление, при этом в системе разделения властей нарушено равновесие за счет усиления президентской власти⁶. Х.А. Аккаева в своем исследовании отмечает, что Российское президентство нельзя включать в состав одной из трех ветвей власти, однако предпочтительной является модель, при которой президент является частью исполнительной власти⁷. А.М. Николаев выделяет Президента РФ за рамки трех ветвей власти, отмечает, что он доминирует в системе власти, а исполнительная власть не является самостоятельной и независимой от президентской власти⁸. С.А. Осетров в своей работе предлагает выделять функциональные и институциональные критерии разграничения ветвей власти⁹. Д.С. Ашаев в своей работе акцентирует внимание на конституционализации исполнительной власти и роли Президента РФ в ее осуществлении, по его мнению, исполнительная власть разделена между Президентом РФ и Правительством РФ¹⁰. В диссертации Г.М. Суходольского представлена характеристика форм и методов

⁵Соколов, В.М. Принцип разделения властей: особенности и проблемы российской государственно-правовой модели: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В.М. Соколов. – Москва, 2011. – 28 с.

⁶Павличенко, Н.М. Принцип разделения государственной власти в конституционном регулировании Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Н.М. Павличенко. – Москва, 1999. – 22 с.

⁷Аккаева, Х.А. Принцип разделения власти – конституционная основа построения и функционирования государственного механизма в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Х.А. Аккаева. – Санкт-Петербург, 2005. – 21 с.

⁸Николаев, А.М. Принцип разделения властей и его реализация в Конституции Российской Федерации 1993 г. и текущем законодательстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.М. Николаев. – Москва, 2002. – 30 с.

⁹Осетров, С.А. Конституционные основания президентской власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / С.А. Осетров. – Челябинск, 2010. – 28 с.

¹⁰Ашаев, Д.С. Роль Президента и Правительства Российской Федерации в осуществлении исполнительной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Д.С. Ашаев. – Москва, 2003. – 27 с.

взаимодействия между ветвями власти¹¹.

В науке конституционного права, несмотря на большое количество исследований, посвященных принципу разделения властей, довольно часто под принципом разделения властей понимают, с одной стороны техническое разделение функций власти, с другой - как разделение единого суверенитета и единой власти на несколько частей. Как первая, так и вторая трактовка, на наш взгляд, приводят к неверному пониманию сущности принципа разделения властей. С момента принятия Конституции РФ и по настоящее время отсутствует единое понимание места Президента РФ в российской конституционной модели государственной власти, оптимального порядка формирования Совета Федерации с точки зрения принципа разделения властей, и соотношение палат Федерального Собрания с Правительством РФ.

Целью работы является: разработка конституционно-правовой модели регулирования и реализации принципа разделения и взаимодействия властей в системе российского конституционализма как основы конституционного строя и принципа правового государства и предложений, направленных на достижение сбалансированного функционирования конституционного механизма разделения и взаимодействия властей в свете совершенствования законодательства Российской Федерации.

Данная цель конкретизируется в ряде следующих задач:

1) выявление научных подходов к пониманию природы принципа разделения властей в конституционной юриспруденции и их взаимодействие с доктринами суверенитета и единства государственной власти;

2) определение степени взаимообусловленности учения о разделении

¹¹ Суходольский, Г.М. Конституционно-правовые основы взаимодействия в системе государственной власти Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Г.М. Суходольский. – Казань, 2019. – 29 с.

властей и генезиса современной доктрины конституционализма;

3) раскрытие государственно-правовой специфики формирования и развития моделей разделения властей в системе отечественного и современного конституционализма;

4) выявление ценностных и телеологических аспектов конституционализации принципа разделения властей в российском конституционном праве;

5) научное осмысление особенностей процесса конституционализации статуса Президента Российской Федерации, и на их основе обоснование наличия отдельной президентской власти в системе разделения властей;

6) рассмотрение специфики отечественной модели конституционализации законодательной власти в контексте конституционных поправок 2020 года;

7) характеристика влияния конституционной реформы 2020 года на процесс конституционализации статуса федерального правительства;

8) освещение конституционализированных и неконституционализированных политико-правовых форм взаимодействия Президента Российской Федерации и Федерального Собрания при осуществлении государственной власти;

9) раскрытие характера воздействия конституционной реформы 2020 года на конституционную модель и практику взаимоотношений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;

10) выявление степени оптимизации и обоснование необходимости совершенствования правовых основ и практики взаимодействия Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации до и после конституционной реформы 2020 года.

Объектом исследования являются общественные отношения,

складывающиеся в процессе реализации принципа разделения и взаимодействия властей в системе российского конституционализма.

Предметом исследования выступают нормативно-правовые основы и практика реализации принципа разделения и взаимодействия властей в конституционном механизме России, а также взгляды ученых на правовую природу и совершенствование модели разделения и взаимодействия властей.

Методологическую основу исследования составили общенаучные методы познания: диалектический, логический, аксиологический, системного анализа, восхождения от абстрактного к конкретному и другие; специальные правовые методы: 1) сравнительно-правовой, благодаря которому выявлено сходство и отличия форм взаимодействия главы государства, парламента и правительства в России и зарубежных странах; 2) формально-юридический, позволивший проанализировать статус Президента РФ, Федерального Собрания и Правительства РФ, процесс их нормативной конституционализации; 3) метод толкования права, посредством которого уяснялась воля законодателя, выраженная в тексте законов, посвященных правовому положению федеральных органов государственной власти и формам их взаимодействия; 4) историко-правовой, который использовался для изучения принципа разделения и взаимодействия властей в контексте генезиса, его влияния на формирование современной доктрины конституционализма.

Нормативную базу исследования составили Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, акты Конституционного Суда Российской Федерации¹², использовалось законодательство Российской империи и СССР.

Эмпирическая база исследования. В процессе работы

¹² Далее по тексту Конституционный Суд РФ.

использовались стенограммы, материалы и документы Конституционного совещания, а также материалы официальных сайтов органов государственной власти о деятельности органов государственной власти.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в комплексной оценке процесса конституционализации и выявлении особенностей конституционно-правового статуса и политико-правовых форм взаимодействия федеральных органов государственной власти в конституционной системе «сдержек и противовесов»; в обосновании отечественных условий для конституционализации отдельной арбитражно-координирующей президентской власти в системе разделения властей. Диссертантом оценены конституционные поправки 2020 года как первая после принятия в 1993 году Конституции РФ многосторонняя конституционная модернизация системы органов государственной власти и их взаимодействия (президентский патернализм), и раскрыты возможные последствия ее реализации. Диссертация содержит положения и рекомендации, направленные на совершенствование конституционного и законодательного регулирования разделения и взаимодействия властей.

Научная новизна диссертационного исследования находит отражение в положениях, выносимых на защиту:

1. В научной литературе представлены три основных подхода к пониманию природы принципа разделения властей: 1) институциональный подход, в основе которого лежит представление о разделении властей как разделении государственной власти на органы, самостоятельно и независимо осуществляющие возложенные на них властные полномочия; 2) разделение властей как разделение государственной власти на несколько самостоятельных, суверенных властей; 3) разделение властей как «разделение труда», делегирование части функций от верховного полномочного суверена иным органам, производным от верховного

органа. Для современного конституционализма характерно доминирование институционального подхода, однако в условиях российского конституционализма институциональный подход показывает значительные искажения принципа разделения властей в сторону доминирования президентской власти, усиление которой произошло в ходе осуществления конституционной реформы 2020 года.

2. Принцип разделения и взаимодействия властей является конституционной ценностью и предопределяет развитие конституционного правления, при котором обеспечивается непрерывность конституционных функций властных институтов. Центральное положение Президента РФ в системе власти обуславливает необходимость обеспечения преемственности поста главы государства. В настоящее время конституционный уровень регулирования преемственности власти недостаточен. Совершенствование механизма передачи власти и временного исполнения президентских обязанностей может быть направлено в сторону уточнения конституционного текста в части указания на иное, помимо Председателя Правительства РФ должностное лицо, которому поручается временное исполнение обязанностей главы государства в случае невозможности их исполнения Председателем Правительства РФ. Таким лицом может быть Председатель Совета Федерации.

3. В современной конституционной юриспруденции существует два основных подхода к определению места Президента РФ в системе властных институтов: 1) президент как часть исполнительной ветви власти; 2) президент не входит во властную триаду законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. В исследовании предложено придерживаться второго подхода, поскольку арбитражно-координирующая и конституционно-гарантийная функции Президента РФ выводят его за рамки исполнительной власти, так как обеспечение согласованного

функционирования и взаимодействия властей, а также гарантирование Конституции РФ, возможно только отдельным, самостоятельным властным субъектом, равноудаленным от трех ветвей власти.

4. Анализ конституционных положений и практики судебно-интерпретационной конституционализации разделения и взаимодействия властей позволяет говорить о доминировании Президента РФ в его взаимоотношениях с Федеральным Собранием, чему способствует, во-первых, неопределенность границ президентского нормотворчества и возможность конкуренции в этой области между Президентом РФ и Федеральным Собранием, во-вторых, широта дискреционных полномочий главы государства в сфере внешней политики, обороны и обеспечении безопасности. Способы усиления президентства различались на разных этапах современного конституционного развития: в период правления первого Президента РФ расширение президентской власти осуществлялось Конституционным Судом РФ посредством выявления подразумеваемых полномочий главы государства. В период правления последующих президентов РФ само Федеральное Собрание в законодательном порядке наделяло главу государства дополнительными полномочиями, прямо не предусмотренными Конституцией РФ. Конституционные поправки 2020 года усиливают дисбаланс в отношениях «Президент-Федеральное Собрание» эксклюзивным полномочием Президента РФ инициировать предварительный конституционный контроль в отношении законов, а также лишением (в пользу Президента РФ) Совета Федерации полномочия по назначению и освобождению Генерального прокурора.

5. Механизм «сдержек и противовесов» необходимо рассматривать в качестве процесса взаимодействия властей в целях обеспечения сотрудничества между ветвями власти в решении государственных дел и обеспечения баланса ветвей власти. «Сдержки и противовесы» проявляются в процессе формирования Правительства РФ.

Конституционная модернизация порядка формирования Правительства РФ в 2020 году, в целом, не изменила характера отечественного конституционализма (президентский конституционализм) и модели разделения властей. Утверждение всех «гражданских» министров Государственной Думой по представлению Председателя Правительства РФ, во-первых, не свидетельствует о формировании «правительства парламентского большинства», поскольку правительственный курс определяется главой государства, а не парламентариями, во-вторых, сохраняется широта дискреционного полномочия Президента РФ по отрешению от должности министра, утвержденного Думой. Институт консультаций главы государства с Советом Федерации относительно кандидатур «силовых» министров не обязывает Президента РФ представлять и назначать приемлемых для верхней палаты кандидатов, в случае разногласий между ветвями власти оно разрешается в пользу главы государства.

6. К формам разделения президентской и исполнительной властей относится, во-первых, разграничение функций, где глава государства призван определять программно-политические установки для исполнительной власти, а Правительство РФ обеспечивать их исполнение, во-вторых, разграничение руководства органами исполнительной власти, где «силовой» блок министерств и ведомств находится в ведении Президента РФ, а на Правительство РФ возлагается обязанность по их координации. Конституционные новеллы 2020 года подвергли эрозии указанные формы разделения властей. Реализация нормы о президентском общем руководстве Правительством РФ в последующем может повлечь вмешательство Президента РФ в текущую деятельность высшего органа исполнительной власти, так как отсутствуют четкие критерии разграничения «общего руководства» и «оперативного», «текущего» руководства. Также конституционными поправками осуществляется

дифференциация министров и фрагментация Правительства РФ на президентский блок министров и правительственный, при этом происходит расширение дискреционных полномочий главы государства в отношении его руководства деятельностью отдельных органов исполнительной власти, поскольку предусматривается, что Президент РФ сам устанавливает, какими органами руководит Президент РФ, какими – Правительство РФ.

7. 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. Институт поручений и указаний Президента РФ способствует усилению роли главы государства в системе отношений «президент – правительство». Отсутствие судебного конституционного контроля в отношении поручений несет в себе угрозу верховенству Конституции РФ и конституционной законности в управлении, в результате основной центр исполнительной власти находится за пределами Правительства РФ и концентрируется в президентских структурах, осуществляющих контроль за Правительством РФ.

8. Одной из форм парламентского контроля в отношении Правительства РФ является решение вопроса о доверии Правительству РФ. Анализ практики нормативной конституционализации приводит к выводу, что ответственность Правительства РФ перед Государственной Думой имеет номинальный характер, поскольку у Думы отсутствует реальная возможность выразить свою позицию в отношении правительственного курса ввиду угрозы роспуска палаты. Вместе с тем, парламентский контроль ограничен и в сфере соблюдения требований законности использования бюджетных средств в соответствии с целями, установленными законодателем, а также в сфере противодействия коррупции. Конституционные поправки 2020 года

конституционализировали институт парламентского контроля, но не установили гарантий достижения его целей, поскольку отсутствует указание на возможность применения парламентом санкций (отставка, отрешение от должности) в отношении Правительства РФ или министра по результатам проведения контрольного мероприятия в случае неудовлетворительной оценки их деятельности. Новая формулировка Конституции РФ о парламентском контроле не предполагает изменения законодательства о парламентском расследовании, так как не предусматривает гарантий участия парламентской оппозиции в процессе проведения и утверждения его результатов.

Научная и практическая значимость исследования состоит в подготовке законопроектов о поправках к Конституции РФ и внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», которые могут быть востребованы в процессе совершенствования регулирования разделения и взаимодействия властей.

Степень достоверности и апробация результатов исследования. Достоверность и обоснованность выводов, полученных в результате исследования, подтверждается использованием соответствующей методологии, изучением достаточного объема нормативных актов, судебных решений, научной литературы.

Основные положения диссертационного исследования получили апробацию в публикациях, а также в выступлениях автора на следующих научных мероприятиях: II и VI Московского юридического форума (2015, 2019 г.), XIII межрег. науч. конф. «Роль права в формировании гражданского общества в Российской Федерации» (Омская юридическая академия, 2015 г.), IX Междунар. науч.-практ. конф. «Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России» (Саратов, СГУ, 2016 г.), Всерос. науч.-практ. конф. «Правовое развитие России XXI века: актуальные задачи юридической науки и практики» (Челябинск, ЧГУ, 2016

г.), Всерос. науч.-практ. конф. «Правовые проблемы укрепления российской государственности» (Томск, ТГУ, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 гг.), Кутафинские чтения (Москва, 2017, 2018 гг.), «Круглом столе» «Конституция РФ и права человека: правовая политика в национальном и международном контексте» (Новосибирск, 2018 г.), V Уральского форум конституционалистов (Екатеринбург, УрГЮУ, 2019 г.), Всерос. науч. конф. с международным участием «Право и правоприменение в современной России» (Новосибирск, 2020 г.).

Апробация исследования также прошла в процессе работы в рамках научного проекта РФФИ № 18-011-00761 А «Влияние конституционной телеологии на формирование и развитие ценностей и практик российского конституционализма в условиях конституционализации правового порядка и взаимодействия с европейским правовым пространством».

Предложения и выводы диссертации используются в процессе преподавания дисциплины «Конституционное право» в Институте философии и права Новосибирского государственного университета.

Работа прошла обсуждение на кафедре теории и истории государства и права, конституционного права Новосибирского государственного университета.

Объем и структура диссертационной работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих в себя 10 параграфов, заключения, библиографического списка, и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность и анализируется состояние и степень научной разработанности темы исследования, ставится цель и задачи, определяются его объект и предмет, раскрываются методологическая, нормативная и эмпирическая база исследования, научная новизна диссертации и положения, выносимые на защиту,

показывается теоретическая и практическая значимость работы, приводятся сведения об апробации результатов и структуре исследования.

В главе 1 «Теоретические и исторические аспекты принципа разделения и взаимодействия властей в конституционной юриспруденции» проведен анализ подходов к пониманию природы принципа разделения и взаимодействия властей, а также исследован генезис учения о разделении властей, его влияние на доктрину современного конституционализма, раскрыты основные этапы развития отечественных моделей разделения властей.

В параграфе 1.1. «Научные подходы к пониманию природы принципа разделения и взаимодействия властей» рассматриваются научные подходы к природе принципа разделения и взаимодействия властей.

В доктрине отсутствует единый взгляд на понимание сущности принципа разделения властей. Можно выделить три основных научных подхода. Первый подход в обобщенном виде можно свести к распределению государственных функций между различными органами государственной власти и их независимость друг от друга, а также возможность органам противопоставить свою точку зрения, воспрепятствовать приведению в исполнение решение другого органа без права замены его своим решением. Второй подход связан с представлением о суверенности каждой ветви власти. Он предполагает, что разделение властей – это не только разделение компетенции, но и наличие особой природы каждой из властей. Данный подход восходит к Новому времени, к Ш.Л. Монтескье, однако корнями уходит к теории о смешении форм правления античного мыслителя Полибия. Третий подход связан с отрицанием разделения властей и допущением только технического «разделения труда» между государственными органами.

Единство, взаимодействие и равновесие ветвей государственной

власти обеспечивается системой «сдержек и противовесов». На основе анализа «сдержек и противовесов» выделяют «жесткую», «гибкую» и «смешанную» модели разделения властей. Особый конституционный статус президентов в смешенных республиках, и в так называемых республиках с «суперпрезидентской» формой правления порождает институт «координирующей» или «арбитражной» власти, то есть власти президента, существующей на ряду с классической триадой властей. Президентская власть занимает особое место в системе органов государственной власти, не входит непосредственно ни в законодательную, ни в исполнительную, ни в судебную ветви власти, но обладает целым рядом существенных полномочий в каждой из них.

В параграфе 1.2. «Влияние учения о разделении властей на формирование современной доктрины конституционализма»отмечается, что конституционализация разделения властей инициировала процесс перехода к современному демократическому конституционализму, поскольку означало ограничение прерогатив главы государства, появление и расширение полномочий органов народного представительства. При этом принцип разделения властей обогатил конституционализм идеей ограниченного правления, в том числе от полновластия народа. Доктрина современного конституционализма связана с демократическим типом легитимации государственной власти, однако народный суверенитет в демократическом конституционном государстве сбалансирован разделением властей, что является особенностью современного конституционализма. Воля большинства не должна посягать на индивидуальную свободу, соответственно рассосредоточение власти между различными органами призвано обеспечить безопасность личности, ограничить суверена. Современная конституция должна содержать правовые гарантии ограничения государственной власти. В качестве таких гарантий

выступает разделение властей, «работающее» на защиту свободы и прав человека. Кроме того, учение о разделении властей способствовало реализации таких элементов современного конституционализма как верховенство конституции, верховенство правового закона и его отграничение от подзаконного акта.

Параграф 1.3. «Формирование и развитие моделей разделения властей в системе отечественного и современного конституционализма» посвящен исследованию генезиса разделения властей в России.

Идея о разделении властей в отечественной политической и правовой мысли возникла задолго до появления конституции как юридического акта, что было отражено в различных конституционных проектах. Существенной вехой в отечественной истории принципа разделения властей стала его конституционализация и функционирование высших органов власти на основе данного принципа в период 1905-1917 гг., что связано с появлением Основных государственных законов 1906 года. Февральская революция продолжила это направление государственного развития, которое было прервано Октябрьской революцией. Конституционное строительство советской власти основывалось на отказе от разделения властей как принципа организации власти и связано с идеей о концентрации власти в советах как органах диктатуры пролетариата, а затем как органах всех трудящихся. Следующий период: 1985-1993 года, характерным для него является не только формально-юридическое закрепление (в Конституции и других нормативных правовых актах) принципа разделения властей, но и начало его реального воплощения в жизнь, чему способствовало учреждение института президентства и образование Конституционного Суда. Данному периоду присущи непоследовательность и противоречивость, поскольку присущие разделению властей элементы системы «сдержек и противовесов»

действовали не в полной мере, наряду с принципом разделения властей представительные органы продолжали именоваться высшими органами государственной власти, а множественные конституционные поправки, принятые законодательной властью, создавали нетипичные модели республиканской формы правления, приводили к дисбалансу и конфликту ветвей власти. Следующий этап развития принципа разделения начинается с 1993 года, в связи с принятием новой Конституции РФ, которая провозглашает принцип разделения властей в качестве одной из основ конституционного строя страны. Началом нового этапа развития принципа разделения и взаимодействия властей являются президентские конституционные поправки 2020 года.

В главе 2. «Процесс конституционализации принципа разделения властей и его отражение в статусе федеральных органов государственной власти» рассмотрена проблема конституционализации принципа разделения властей через призму конституционной аксиологии и конституционной телеологии, а также проанализирована конституционализация статуса Президента РФ, Федерального Собрания и Правительства РФ.

В параграфе 2.1. Проблема конституционализации принципа разделения властей через призму конституционной аксиологии и конституционной телеологии» показано, что стабильность конституционного строя и защита конституционных ценностей в Российской Федерации обеспечивается за счет перевеса в сторону президентской власти, а не за счет разделения властей. Такой дисбаланс не способствует развитию политической конкуренции и реформированию политической системы с акцентом на усиление институтов. Нормативная конституционализация разделения властей в РФ осложнялась «победным» характером Конституции РФ 1993 года, заложившим основу для дисбаланса властного каркаса в пользу института главы государства. В

процессе судебной-интерпретационной конституционализации разделения властей предпочтение также отдавалось президентской власти. Центральное положение президента в системе власти делает актуальным конституционную ценность обеспечения преемственности поста главы государства, что, в настоящее время, не получило развития в конституционном механизме. Анализ практики показывает, что референдум может выступать средством трансформации от демократии к авторитаризму и упразднению разделения властей. Общероссийское голосование по поправкам к Конституции РФ 2020 года также способствует проявлению плебисцитарной демократии, поскольку проводилось, во-первых, по решению Президента РФ, во-вторых, по всем поправкам в целом, без возможности отдельного голосования, в-третьих, рассматривалось как вотум доверия главе государства и его конституционно-правовой политике. При этом в отличие от решения референдума с постановляющей силой, общероссийское голосование можно рассматривать как особый тип конституционной мобилизации с использованием форм делиберативной демократии, поскольку сами конституционные положения связывают вступление в силу конституционных поправок с их одобрением региональными парламентами, а не волеизъявлением народа.

В параграфе 2.2. «Конституционализация статуса Президента Российской Федерации» рассмотрены основные подходы к определению места Президента РФ в системе государственной власти, проанализирован процесс конституционализации функций и полномочий главы государства.

В научной литературе традиционно существует два основных взгляда на место Президента РФ в системе разделения властей. Согласно первому, Президент РФ не относится ни к одной из трех, предусмотренных в Конституции РФ, ветвей власти. Второй – относит Президента к исполнительной власти, при этом подчеркивается дуализм исполнительной

власти, при котором главенствующей ролью обладает Президент. Анализ нормативной и судебной-интерпретационной конституционализации статуса Президента РФ показывает, что президентская власть выделяется отдельно наряду с исполнительными, законодательными и судебными органами. Некоторые предпосылки для такого понимания места и роли Президента дает действующая Конституция, в особенности при анализе ее 10, 11 и 80 статей. Статусные характеристики и конституционные функции главы государства, а также практика судебного толкования функций Президента РФ способствуют разрастанию президентской компетенции и позволяют главе государства быть ведущим органом власти в системе разделения властей.

В параграфе 2.3. «Конституционализация законодательной власти в российской системе разделения властей» отражается проблема конституционализации статуса парламента в условиях президентского конституционализма.

В условиях разделения властей законодательный орган не может быть верховным органом государственной власти, что отличает Федеральное Собрание от советского Верховного Совета. Статус Федерального Собрания как законодательного органа необходимо оценивать в контексте президентского конституционализма, где Президент РФ фактически выступает одним из субъектов законодательной власти. Его законодательные инициативы рассматриваются в первоочередном порядке, существующее указное нормотворчество составляет конкуренцию Федеральному Собранию в области регулирования общественных отношений, право «вето» Президента дополняется правом инициативы проверки конституционности законопроектов и законов до их подписания главой государства. Ограничению парламентаризма способствует практика конституционализации порядка формирования Совета Федерации, имеющего серьезные контрольные полномочия в

отношении президентской власти. Введение института членов Совета Федерации – представителей РФ усложнило состав верхней палаты и послужило возрождению известной для конституционной истории России практики назначения части парламентариев главой государства. Действующий порядок формирования верхней палаты затрудняет контроль верхней палаты за федеральной исполнительной властью, поскольку половина состава палаты назначается исполнительной властью региона, которая находится в субординационных отношениях с Президентом РФ.

В параграфе 2.4. «Конституционализация статуса федерального правительства» проанализированы проблемы определения главы исполнительной власти, места федерального правительства в системе исполнительной власти.

У научного сообщества отсутствует единое мнение по поводу субъекта, являющегося главой исполнительной власти. Большинство исследователей признает Правительство РФ в качестве высшего органа исполнительной власти. Новая (2020 г.) редакция статьи 110 Конституции РФ установила президентское руководство Правительством РФ. Данная конституционная поправка не меняет существенным образом статус Правительства РФ, а лишь закрепляет на уровне конституционных положений сложившуюся практику. Кроме того, конституционный текст до поправки 2020 года также содержал нормы, прежде всего, закрепляющие кадровые полномочия главы государства в отношении Правительства РФ (назначение и отставка), которые позволяли Президенту РФ осуществлять общее руководство деятельностью Правительства РФ. Проведенный анализ показывает, что статус Председателя Правительства РФ ослабляется конституционными поправками 2020 года которыми предусматривается что, во-первых, отставка Председателя Правительства РФ не влечет отставку всего Правительства РФ, во-вторых, отставка

Председателя без отставки Правительства РФ не влечет пересмотр структуры федеральных органов исполнительной власти, в-третьих, освобождение от должности министров осуществляется Президентом РФ без участия главы Правительства РФ. В совокупности с конституционной новацией о том, что Президент РФ самостоятельно определяет органы, которыми руководит Правительство РФ и органы, которыми руководит Президент РФ, можно говорить о том, что конституционные изменения 2020 года трансформируют статус Председателя Правительства РФ от главы Правительства РФ в сторону своего рода заместителя Президента РФ по социально-экономическим вопросам.

В главе 3. «Проблемы конституционализации и практики осуществления механизма «сдержек и противовесов» в контексте конституционной реформы 2020 г. рассмотрены формы взаимодействия Президента РФ, Федерального Собрания, Правительства РФ.

Параграф 3.1. «Формы взаимодействия Президента Российской Федерации и Федерального Собрания при осуществлении государственной власти» содержит характеристику и анализ проблем взаимодействия Президента РФ и Федерального Собрания в законодательной сфере, в сферах формирования органов государственной власти, обороны и безопасности государства, роспуска Государственной Думы и отрешения Президента от должности.

Отечественная конституционная модель взаимодействия главы государства и парламента в законодательной сфере не предполагает установления перечня вопросов, по которым Президент РФ может издавать акты в порядке делегированного законодательства. Глава государства самостоятельно осуществляет восполняющее правовое регулирование по вопросам законодательного характера. Кроме того, в настоящее время отсутствует механизм конституционно-правовой ответственности главы государства за уклонение от обязанности промульгации закона и не

предусмотрен иной вариант промульгации, в случае неисполнения этой обязанности Президентом РФ. Ключевым элементом механизма «сдержек и противовесов» в сфере формирования государственных органов является порядок назначения Председателя Правительства РФ. Конституционной поправкой 2020 года предусмотрено назначение Председателя Правительства РФ Президентом РФ, после утверждения данной кандидатуры Государственной Думой по представлению главы государства. Подобное нововведение оправдано целями усиления взаимодействия исполнительной и законодательной власти, повышения роли Государственной Думы. Вместе с тем, по мнению автора, такая поправка не способствует изменению характера взаимодействия властей, поскольку институты «согласования» и «утверждения» реально не влияют на назначение Председателя Правительства РФ, поскольку сохранен важнейший элемент президентского конституционализма – самостоятельное (без согласия парламента) назначение Председателя Правительства РФ Президентом РФ в случае трехкратного отклонения представленных кандидатур.

В параграфе 3.2 «Конституционная модель взаимоотношений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации» указывается, что существует два варианта взаимодействия президента с правительством: 1) президент концентрирует свои усилия на выполнении интегрирующих функций, а правительство выполняет в полном объеме функции исполнительной власти; 2) президент непосредственно осуществляет исполнительную власть, возглавляет ее, а правительство является вспомогательным органом, действующим при президенте. Практика взаимоотношений Президента РФ и Правительства РФ свидетельствует о наложении двух моделей соотношения Президента РФ и Правительства РФ. При этом конституционная поправка 2020 года о президентском общем руководстве Правительством РФ усиливает

субординационные отношения между Президентом и Правительством.

В параграфе 3.3. «Основные направления взаимодействия Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации» рассматриваются отношения Правительства РФ и парламента по следующим направлениям: 1) Государственная Дума решает вопрос о доверии Правительству РФ, поставленный Председателем Правительства РФ; 2) Государственная Дума может выразить недоверие Правительству РФ; 3) палаты Федерального Собрания обладают правом парламентского запроса, который оформляется постановлением соответствующей палаты и означает обязанность для члена Правительства РФ, к которому направлен запрос, дать на него ответ в установленный срок; 4) парламентарии вправе направлять индивидуальные запросы к Председателю Правительства РФ, иным членам Правительства РФ по вопросам их ведения, а также задавать вопросы членам Правительства РФ, присутствующим на заседании соответствующей палаты. Конституционная поправка 2008 года о контрольных полномочиях нижней палаты за высшим федеральным органом исполнительной власти не внесла ничего принципиально нового с точки зрения изменения баланса властей, поскольку не предусмотрела возможность выражения недоверия Правительству в случае неудовлетворительной оценки отчета. Анализ конституционной реформы взаимодействия законодательной и исполнительной властей 2020 года, говорит о возможности формирования нетипичной модели разделения и взаимодействия властей, сочетающей в себе элементы американской президентской республики, парламентарной модели и советской.

В заключении излагаются основные выводы и предложения диссертанта по результатам исследования.

Основные положения диссертации отражены **в следующих опубликованных работах** автора:

1. Статьи в рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для опубликования результатов диссертационных исследований:

1. Дробот, С.Е. Порядок формирования Совета Федерации в контексте принципа разделения властей и системы «сдержек и противовесов»: историческая ретроспектива и пути совершенствования / С.Е. Дробот // Юридическая наука и практика. – 2016. – Т. 12. – №4. – С. 12-19. – 0,68 п.л.

2. Дробот, С.Е. Президент РФ и Федеральное Собрание: некоторые аспекты взаимодействия в законодательной сфере / С.Е. Дробот // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – №8. – С. 25-30. – 0,52 п.л.

3. Дробот, С.Е. Основные подходы к пониманию сущности принципа разделения властей и его реализация в конституционном механизме России / С.Е. Дробот // Юридическая наука и практика. – 2019. – № 2. – С. 35-41. – 0,58 п.л.

4. Дробот, С.Е. Институт поручений и указаний Президента РФ в свете конституционных целей и функций главы государства / С.Е. Дробот// Юридическое образование и наука. – 2019. – № 6. – С. 35-40. –0,77п.л.

5. Дробот, С.Е. Конституционно-правовые основы преемственности поста выборного главы государства (российский и сравнительно-правовой аспекты) / С.Е. Дробот// Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 4. – С. 27-30. – 0,51п.л.

6. Дробот, С.Е. Развитие научных представлений о принципе разделения и взаимодействия властей на Конституционном совещании 1993 года и проблема его адаптации в конституционном механизме современной России / С.Е. Дробот// Государственная власть и местное самоуправление. – 2021. – № 6. – С. 18-24. – 0,74п.л.

II. Другие статьи, тезисы докладов и выступлений на научных конференциях:

7. Дробот, С.Е. Государственный суверенитет и принцип разделения властей в конституционном механизме России / С.Е. Дробот// Государственный суверенитет и верховенство права: международное и национальное измерения. - 2015: Материалы круглых столов II Московского юридического форума (Кутафинские чтения). – Москва: Проспект, 2015. - С. 171-175. – 0,25 п.л.

8. Дробот, С.Е. Назначение на должность Председателя Правительства РФ в контексте механизма системы «сдержек и противовесов»: проблемы и перспективы / С.Е. Дробот// Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России. - 2016: Материалы IX Международной науч.-практ. конф. студентов, магистрантов, аспирантов. – Саратов: СГУ им. Н.Г. Чернышевского, 2016. - С. 219-224. – 0,31 п.л.

9. Дробот, С.Е. О месте Правительства Российской Федерации в системе исполнительной власти / С.Е. Дробот// Правовое развитие России XXI века: актуальные задачи юридической науки и практики. - 2016: Сб. статей всероссийской науч.-практ. конф. – Челябинск: Полиграф-мастер, 2016. – С. 34-37. – 0,22 п.л.

10. Дробот, С.Е. Об особенностях формы правления и конституционной модели разделения властей в Российской Федерации / С.Е. Дробот// Роль права в формировании гражданского общества в Российской Федерации. - 2015: Материалы XIII межрегиональной науч. конф. студентов. – Омск: Омская юридическая академия, 2016. - С. 33-36. – 0,14 п.л.

11. Дробот, С.Е. Проблемы реализации принципа разделения властей во взаимоотношениях Президента РФ и Правительства РФ / С.Е. Дробот//

Правовые проблемы укрепления российской государственности. - 2016: Сб. статей по итогам всероссийской науч.-практ. конф. – Томск: Изд-во Томского университета, 2016. - Ч. 69. - С. 106-107. – 0,09 п.л.

12. Дробот, С.Е. О некоторых проблемах реализации механизма «сдержек и противовесов» в конституционной системе власти России / С.Е. Дробот// Правовые проблемы укрепления российской государственности. - 2017: Сб. статей. - Томск: Изд-во Томского университета, 2017. – Ч. 73. – С. 93-94. – 0,08 п.л.

13. Дробот, С.Е. Институт президентства в отечественном механизме системы «сдержек и противовесов» / С.Е. Дробот// Современное российское право: взаимодействие науки, нормотворчества и практики. - 2018: Материалы XIII Международной науч.-практ. конф. (Кутафинские чтения). – Москва: РГ-Пресс, 2018. – С. 442-445. – 0,22 п.л.

14. Дробот, С.Е. Компетенция Президента Российской Федерации в контексте принципа разделения властей / С.Е. Дробот// Правовые проблемы укрепления российской государственности. - 2018: Сб. статей. – Томск: Издательский Дом Томского гос. университета – 2018. – Ч. 77. – С. 126-127. – 0,1 п.л.

15. Дробот, С.Е. Принцип разделения и взаимодействия властей в сфере цифровой экономики и обеспечение прав человека / С.Е. Дробот// Институт уполномоченных по правам человека в системе конституционных гарантий. - 2019: сб. докладов VI Московского юридического форума. – Москва: РГ-Пресс, 2019. – С. 269-272. -0,26 п.л.

16. Дробот, С.Е. Временное исполнение обязанностей Президента РФ: конституционно-правовые проблемы /С.Е. Дробот// Уральский форум конституционалистов. 2019: сб. статей. – Екатеринбург: УрГЮУ, 2020. - Ч. 1. - С. 92-97. - 0,29 п.л.

17. Дробот, С.Е. Конституционная реформа 2020 года и изменение баланса властей / С.Е. Дробот// Право и правоприменение в современной

России. - 2020: Сб. статей всероссийской науч.-практ. конф. с международным участием. – Новосибирск: ИПЦ НГУ, 2020. – С. 47-49. - 0,27 п.л.

Общий объем публикаций составляет 6,03 п.л.