1991

ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА

2021

УДК 369.032
ББК 67.401
Э16

Э16 **Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. 1991–2021** / отв. ред. И. Н. Барциц. — Москва: Издательский дом «ДЕЛО» РАНХиГС, 2021. — 448 с.

ISBN 978-5-85006-282-8

В книге содержатся аналитические обзоры, посвященные развитию систем государственного управления стран, образовавшихся после разрушения в 1991 году Союза Советских Социалистических Республик. На основе унифицированной структуры показаны произошедшие за 30 лет самостоятельного развития преобразования систем органов государственной власти, принципы и особенности организации местного самоуправления, этапы проведения реформ в системе государственного управления, их приоритеты. Также уделено внимание вопросам цифровой трансформации управления, противодействия коррупции, анализу статистической информации, макроэкономических показателей, позиций стран постсоветского пространства в международных рейтингах.

Книга подготовлена ведущими экспертами из различных государств, среди которых руководители ключевых учебных заведений по подготовке кадров для государственного и муниципального управления. Издание предназначено для сотрудников органов государственной власти, научных работников, преподавателей и студентов, а также для всех, кто интересуется актуальными вопросами государственного строительства стран постсоветского пространства.

УДК 369.032
ББК 67.401

ISBN 978-5-85006-282-8

© ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2021

СОДЕРЖАНИЕ

Вступительное слово ректора Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации В. А. Мау 4

Предисловие ответственного редактора, директора Института государственной службы и управления РАНХиГС И. Н. Барцица 5

Российская Федерация 7

Украина 61

Республика Беларусь 87

Республика Узбекистан 123

Республика Казахстан 141

Грузия 173

Азербайджанская Республика 201

Литовская Республика 225

Республика Молдова 245

Латвийская Республика 283

Кыргызская Республика 305

Республика Таджикистан 337

Республика Армения 365

Туркменистан 383

Эстонская Республика 407



РОССИЯ

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Российская Федерация — Россия

ИГОРЬ НЯЗБЕЕВИЧ БАРЦИЦ, **доктор юридических наук, профессор, директор Института государственной службы и управления**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82)

Аннотация: В статье дан обзор государственного строительства в современной России — в период от разрушения Союза ССР до настоящего времени. Автор подчеркивает, что российское государство — одно из старейших в мире с исторически сложившейся системой государственного управления, при этом российская демократия — одна из самых молодых на Европейском континенте, поэтому преобразования в стране должны осуществляться эволюционно, с учетом отечественного и международного опыта. Проведенный автором анализ основных этапов эволюции государственного управления в России показывает, что за этот период произошли изменения не только целей и задач, основных мероприятий, охватывающих различные аспекты системы государственного и муниципального управления, но и концептуальных подходов к ее разработке. Властные институты в Российской Федерации, вобрав в себя передовой мировой опыт, приобрели достаточно много особенностей, обусловленных историческими особенностями страны, влиянием федеративного устройства. Прослежена история формирования и этапы изменений нормативной правовой базы, обеспечивающей функционирование системы государственного управления. Отмечается, что особая роль в механизме управления отведена Президенту Российской Федерации, который, формально-юридически не относясь ни к одной ветви власти, обладает значительным объемом полномочий по отношению к каждой из них. Сформирована система государственной и муниципальной службы, особое внимание уделяется подготовке и переподготовке профессиональных кадров, противодействию коррупции и поощрению этического поведения государственных служащих в Российской Федерации. Подчеркивается, что целями административной реформы являются повышение качества и доступности государственных услуг, ограничение вмешательства государства в экономику, повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти. Сделан вывод о том, что по целому ряду направлений реформы привели к сущностным изменениям в государственном управлении и повышению качества жизни населения, административная реформа рассматривается как объективная потребность приведения системы государственного и муниципального управления в соответствие с конституционно закрепленными принципами развития страны.
Ключевые слова: Российская Федерация, Россия, Конституция Российской Федерации, разделение властей, государственное управление, система государственной и муниципальной службы, административная реформа, цифровизация, доверие

EVOLUTION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE POST-SOVIET COUNTRIES. RUSSIAN FEDERATION — RUSSIA

IGOR N. BARTSITS, **Dr. of Sci. (Law), Professor, Director of the Institute of Public Administration and Civil Service**
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Prospect Vernadskogo, Moscow, 119571, Russian Federation)

Abstract: The article studies the formation of state-building in modern Russia during the period from the destruction of the USSR to the present day. The author emphasizes that the Russian state is one of the oldest in the world with a historically established system of state administration. At the same time, Russian democracy is one of the youngest on the European continent; from this point, it is concluded that reforming process in Russia should be carried out evolutionarily, taking into account domestic and best international experience. The analysis shows that during this period changes have taken place not only in the goals and objectives, as well in the main activities covering various issues of the system of state and municipal administration but also in conceptual approaches to its development. Having studied and applied advanced world experience, the government institutions in the Russian Federation have acquired many features connected to the history of the country and its federal structure. The author studies the history of the formation and stages of changes in the regulatory legal framework, which ensures the operation of the entire system of public administration in Russia. In a formal and legal aspect, the President of the Russian Federation does not belong to any branch of government power but has a significant amount of authority concerning each of them; that is why a specific role in the management process is assigned to him. In the Russian Federation, a system of state and municipal service has been formed, with particular attention paid to training and retraining of professional personnel, combating corruption, and encouraging decent (ethical) behavior of civil servants. It is emphasized that the goals of the administrative reform are aimed to improve the quality and accessibility of public services, to limit government intervention in the economy, to increase the efficiency of the executive authorities; the reform will continue despite the new challenges that the state may face. The conclusion states that in some areas, the reforms have led to essential changes in public administration and an improvement in the quality of life of the population; administrative reform is viewed as an objective need to bring the system of state and municipal administration in line with the constitutionally enshrined principles of the country's development.
Keywords: Russian Federation, Russia, Constitution of the Russian Federation, branches of government, public administration, the system of state and municipal service, administrative reform, digitalization, confidence

Общая характеристика страны

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ



ГЕРБ РОССИИ



ФЛАГ РОССИИ





17 125 191 км^2
1-е место в мире[1]



146 793 744 чел.
9-е место в мире (2018)[2]



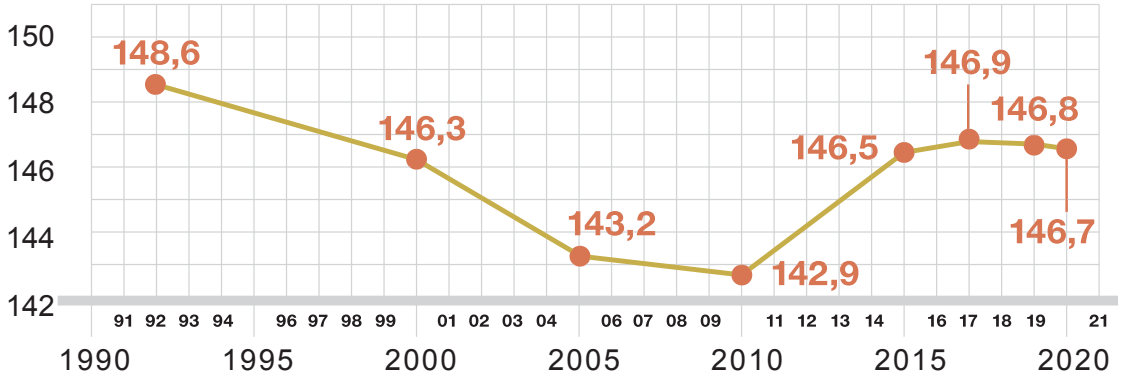
Расположена в Восточной Европе и Северной Азии. Омывается водами Тихого и Северного Ледовитого океанов, а также Балтийским, Черным, Азовским морями Атлантического океана. Протяженность территории России с запада на восток составляет почти 10 тысяч километров, а с севера на юг – превышает 4 тысячи километров. Обладает самой протяженной береговой линией в мире (37 653 км). Граничит с восемнадцатью государствами.



Проживают представители более 200 национальностей (этнических групп). Около 80 % населения России составляют русские.

Рисунок 1. Динамика численности населения России, 1990–2020 (млн чел.)

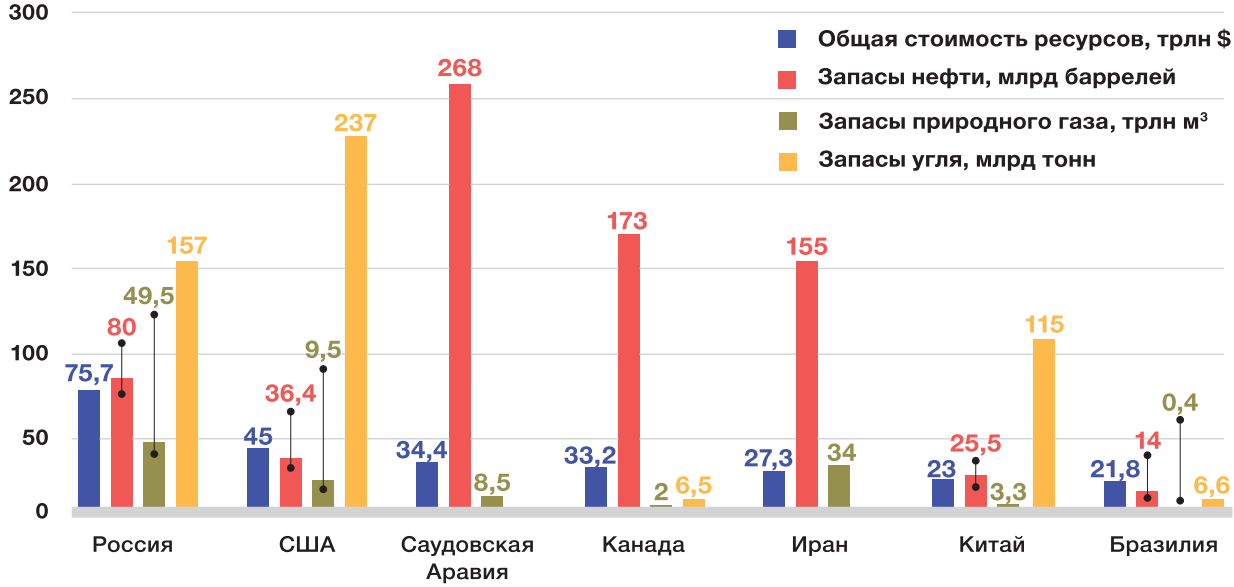
Figure 1. Population dynamics of Russia, 1990–2020 (million people)



С 1992 года произошло снижение численности населения Российской Федерации на 1,15 % (1,7 млн человек). Положительная динамика численности населения России с 2010 года обусловлена не естественным приростом населения, а прежде всего миграцией, а также присоединением Крыма.

Рисунок 2. Природный и ресурсный потенциал России, сравнительная таблица

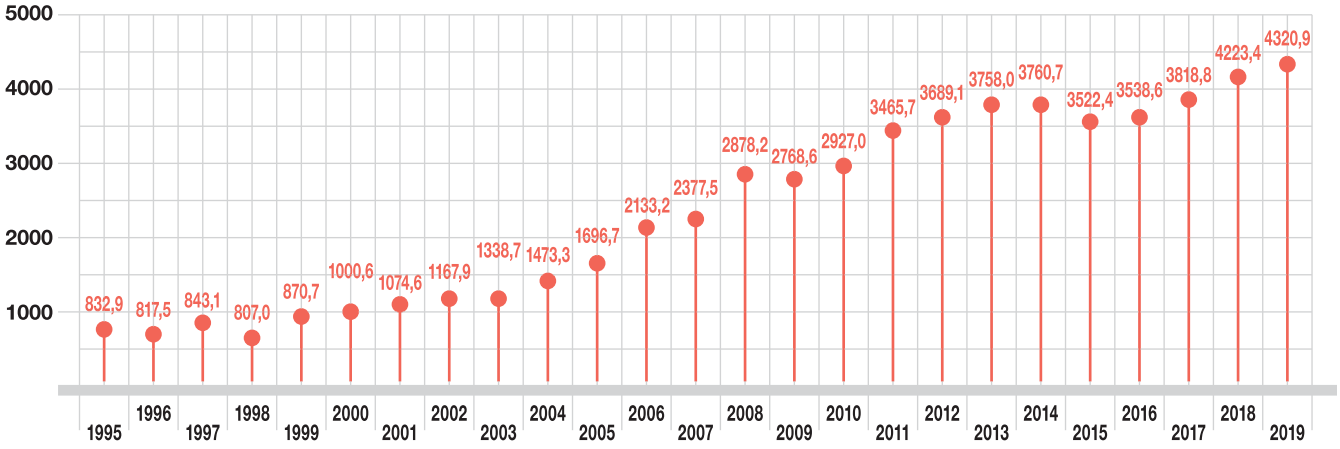
Figure 2. The natural resources potential of Russia, comparative table



Россия обладает значительным природным и ресурсным потенциалом. На территории страны сосредоточены огромные (по разным оценкам, от четверти до трети всех мировых) запасы природных и энергетических ресурсов.

Рисунок 3. ВВП России по паритету покупательной способности (млрд долл. США)*

Figure 3. Russia's GDP at purchasing power parity (USD billion)



* International Monetary Fund. World Economic Outlook Database, October 2019.

Экономические показатели Российской Федерации

В 2019 году ВВП России составил 1,64 трлн долл. США (11-е место по номинальному ВВП, 6-е — по ВВП по паритету покупательной способности). Россия занимает 66-е место среди стран по номинальному ВВП на душу населения (11 162,65 долл. США) и 55-е место по ВВП на душу населения по паритету покупательной способности (29 642,43 долл. США) (**рисунки 1, 2, 4, 5, 6**).

Динамика роста ВВП России характеризуется как спадами, так и подъемами (**рисунок 3**). Наибольшие показатели роста были достигнуты в период с 2000 по 2008 год (8,64 % в 2008 году). Далее имели место спад, выраженный в отрицательных темпах роста в связи с мировым финансовым кризисом (–7,87 % в 2009 году), и небольшое восстановление до 2014 года. После двухлетнего спада, вызванного санкциями Запада и обвалом мировых цен на нефть (2014–2016 годы), экономика России в 2017 году вернулась к росту в 1,37 %. В 2018 году рост ВВП ускорился выше ожиданий до 2,16 %, что во многом обусловлено устойчивым глобальным ростом, более высокими ценами на нефть, инфраструктурными проектами и проведением в России чемпионата мира по футболу.

Рисунок 4. Товарооборот России, 2009–2019 (млрд долл. США)

Figure 4. Russia trade turnover, 2009–2019 (USD billion)

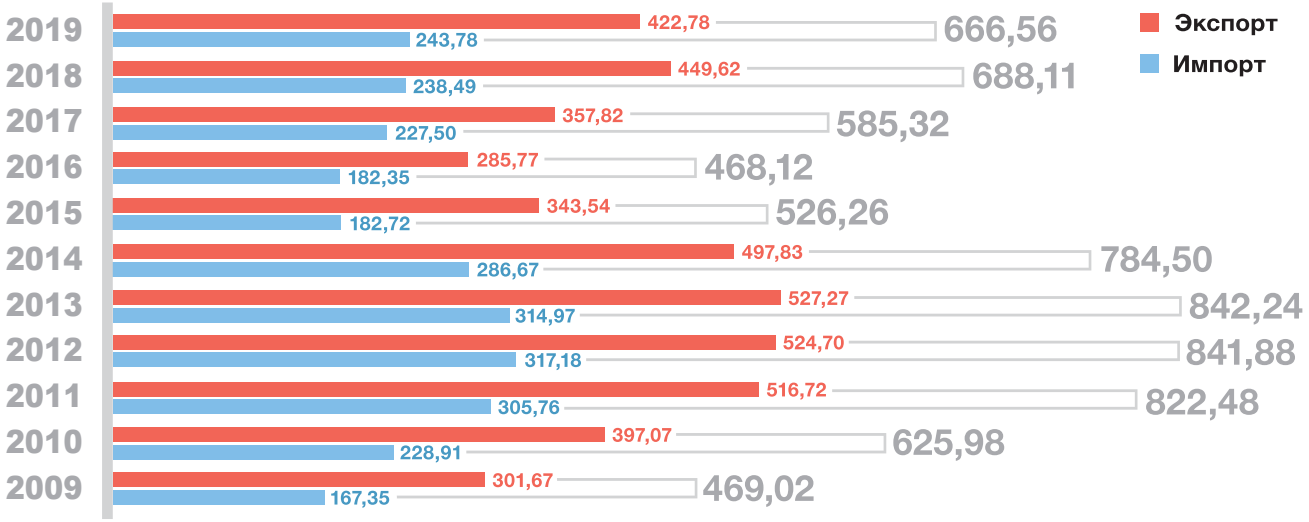


Рисунок 5. Структура экспорта, январь—декабрь 2019 года

Figure 5. Export structure, January—December 2019

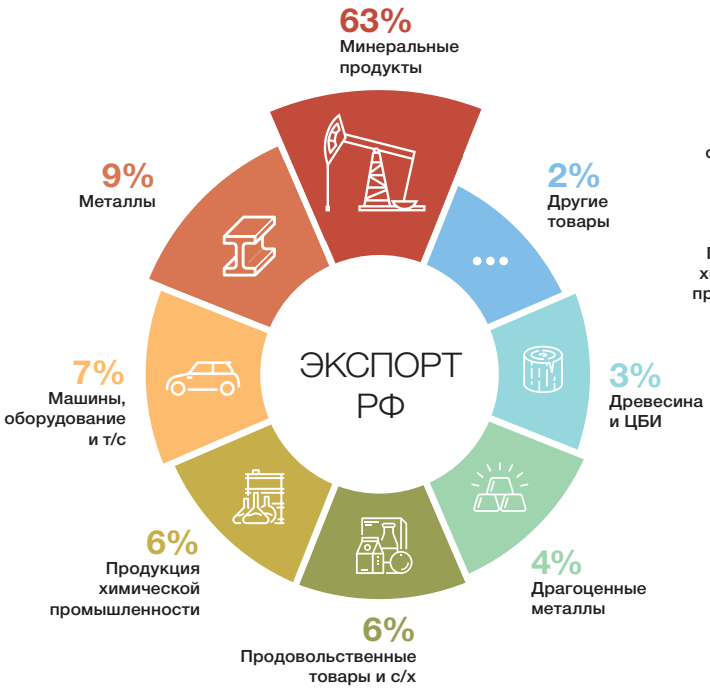


Рисунок 6. Структура импорта, январь—декабрь 2019 года

Figure 6. Import structure, January—December 2019



Политическая система

Россия — демократическое федеративное правовое социальное светское государство с республиканской формой правления.

Главой государства является Президент Российской Федерации.

Высший исполнительный орган государственной власти — Правительство Российской Федерации.

Законодательную власть осуществляет Федеральное Собрание — парламент, состоящий из двух палат: Совета Федерации и Государственной Думы.

В соответствии с конституционными поправками 2020 года в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти — на срок полномочий соответствующего органа; Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, — пожизненно (при этом Президент вправе

отказаться от полномочий сенатора Российской Федерации); не более 30 представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом Российской Федерации, из которых не более семи могут быть назначены пожизненно.

Государственная Дума состоит из 450 депутатов, которые избираются по смешанной избирательной системе.

Судебную власть осуществляют федеральные суды (Конституционный Суд, суды общей юрисдикции и арбитражные суды, возглавляемые Верховным Судом, военные и специализированные суды) и суды субъектов РФ (конституционные (уставные) суды субъектов РФ и мировые судьи).

В России (по состоянию на 1 ноября 2020 года) зарегистрировано 42 политические партии, четыре из которых имеют партийные фракции в Государственной Думе (**рисунок 7**).

Рисунок 7. Партийная структура Государственной Думы VII созыва

Figure 7. Party composition of the State Duma of the VII convocation



Позиция России в международных рейтингах[3]

Индекс глобальной конкурентоспособности. По данным Всемирного экономического форума за 2019 год, Россия занимает 43-е место (анализировались показатели 141 страны) (**рисунок 8**)[4]. Опираясь на стабильную макроэкономическую среду (43-е место), Россия может лучше использовать большой размер своего рынка (6-е место), высокий уровень внедрения ИКТ (22-е место) и инфраструктуру (50-е место). Также за 2018–2019 годы Россия улучшила свой инновационный потенциал на 2,2 балла (32-е место) благодаря повышению качества исследовательских институтов (9-е место) и постоянных расходов на НИОКР (1,1 % ВВП, 34-е место).

Слабые позиции наблюдаются по целому ряду институциональных показателей: например, финансовая система (95-е место), защита права собственности (113-е), независимость судебных органов (91-е) и восприятие коррупции (116-е). По качеству и эффективности государственных институтов Россия зани-

3 Хотя в настоящее время глобальные рейтинги играют важную роль в оценке конкурентоспособности страны, дают общественную оценку в глобальном контексте деятельности органов государственной власти, оценивают качество бизнес-среды и государственного управления, стоит отметить высокую степень спорности и субъективности многих методик оценки, используемых для сравнения стран. Так, показатели России по параметру «учет мнения населения и подотчетности государственных органов» ниже, чем у некоторых абсолютных монархий. Даже индекс политической стабильности оказывается нередко значительно ниже, чем в странах, переживающих острые политические кризисы.

Во многом недостатки имеющихся рейтингов обусловлены учетом мнения представителей лишь одной группы государств, отсутствием среди экспертов представителей многих стран. Недостатки применяемых методик оценки качества государственного управления обусловливают необходимость выработки способов оценки, основывающихся на объективных показателях, в разработке и подведении итогов которых участвовали бы эксперты широкого круга государств.

4 http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

Рисунок 8. Индекс глобальной конкурентоспособности России, 2009–2019

Figure 8. Global Competitiveness Index of Russia, 2009–2019

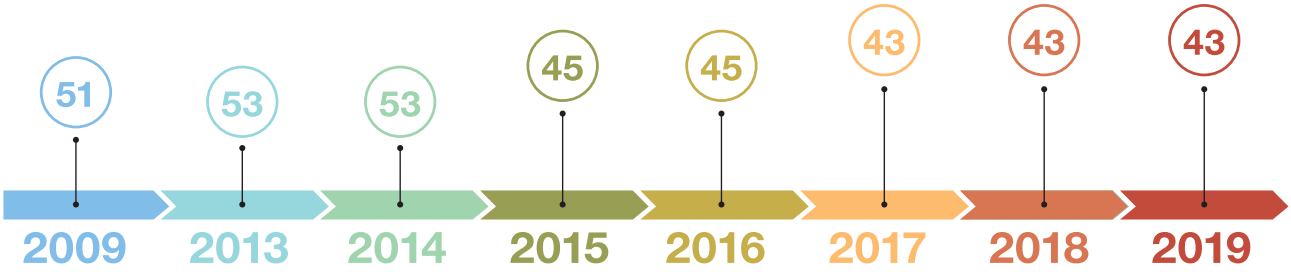


Рисунок 9. Институциональные показатели индекса глобальной конкурентоспособности России

Figure 9. Institutional indicators of Russia in the Global Competitiveness Index



мает 74-ю позицию, по качеству здравоохранения — 97-е место (**рисунок 9**).

Текущие показатели конкурентоспособности России побуждают к усилению реформ в целом ряде областей.

Рейтинг DOING BUSINESS. По показателям рейтинга Doing Business наблюдается постепенный рост (более чем на 10 п.п. с 2013 года) и улучшение позиций страны на мировой арене (**рисунок 10**). По рейтингу Всемирного банка «Doing Business-2020» Россия занимает 28-е место. Наивысшие оценки наблюдаются по показателям «доступ к электрическим сетям» (10-е место), «регистрация права собственности» (12-е место), «исполнение контрактов» (18-е место)[5].

Индекс человеческого развития. В 1980 и в 1985 годах СССР занимал 24-е место по индексу человеческого развития. С 1995 по 2005 год Россия по ИЧР опустилась с 37-го на 62-е место среди 175 стран мира. Анализ составляющих ИЧР свидетельствует, что уровень образования позволяет России находиться в группе стран с высоким уровнем развития человеческого потенциала (49-е место в мире, ИЧР — очень высокий)[6]. Российская Федерация исторически является одной из мировых научных держав, одним из ведущих промышленных и космических государств мира и занимает лидирующие позиции в рейтингах образования, 2-е место в рейтинге самых читающих стран мира[7], 2-е место в рейтинге лучших программистов мира[8], 1-е место в мире по количеству граждан, получающих инженерное образование[9] (**рисунки 11, 12**).

5 https:openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf

6 Human Development Report 2019 — Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf

7 17 самых читающих стран мира. Международный институт маркетинговых исследований GfK, Вести. Экономика, 28.03.2017.

8 Kitty Gupta. Top 10 countries with the best computer programmers, FreelancingGid, 20.12.2018.

9 Khushboo Sheth. Top 10 Countries That Produce The Most Engineers, WorldAtlas, 18.07.2018.

Рисунок 10. Рейтинг Doing Business, 2013–2019

Figure 10. Doing Business ranking, 2013–2019

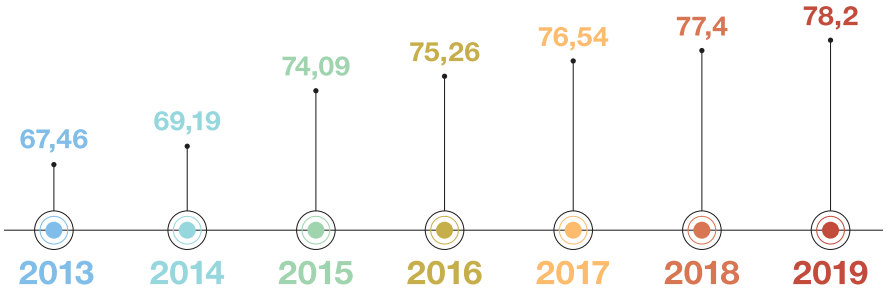


Рисунок 11. Индекс человеческого развития, 1995–2018

Figure 11. Human Development Index, 1995–2018

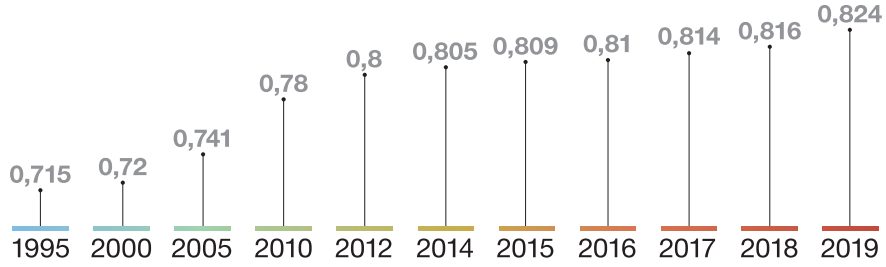
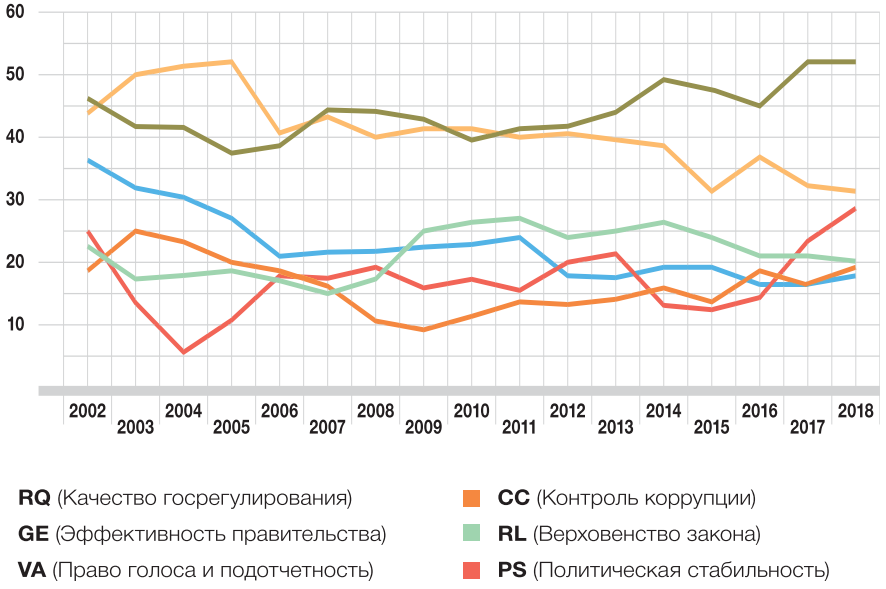


Рисунок 12. Динамика показателей качества государственного управления, 2002–2018 (VA — подотчетность и ответственность, PS — политическая стабильность, GE — эффективность государственного управления, RQ — качество государственного регулирования, RL — верховенство закона, CC — контроль коррупции)

Figure 12. Dynamics of public administration quality indicators, 2002–2018 (VA — voice and accountability, PS — political stability, GE — government efficiency, RQ — government regulation quality, RL — rule of law, CC — corruption control)



Условия, факторы, перспективы обеспечения развития страны

У России много оснований и предметов национальной гордости. Наряду с космосом, балетом, классической литературой и красотой женщин граждане России привыкли гордиться размерами страны и ее природными ресурсами, вкладом в мировую культуру и науку, влиянием страны на международную политику. Россия принадлежит к странам с наиболее богатым культурным наследием и высокими научными достижениями. В «Основах государственной культурной политики Российской Федерации»[10] отмечено: «Россия — страна великой культуры, огромного культурного наследия, многовековых культурных традиций и неиссякаемого творческого потенциала. В силу своего географического положения, многонациональности, многоконфессиональности Россия развивалась и развивается как страна, объединяющая два мира — Восток и Запад... Накоплен уникальный исторический опыт взаимовлияния, взаимообогащения, взаимного уважения различных культур — на этом естественным образом веками строилась российская государственность. Ключевая, объединяющая роль в историческом сознании многонационального российского народа принадлежит русскому языку, великой русской культуре». Русский язык является официальным и рабочим языком ООН, ЮНЕСКО и других международных организаций.

Картину дополняют итоги социологических опросов россиян. Так, например, по данным опроса, проведенного ВЦИОМом летом 2016 года, 90 % россиян гордятся историей; 90 % — сильной армией; 88 % — культурой; 82 % — наукой; 75 % — достижениями в спорте; 72 % — позицией России на международной арене[11]. Согласно ре-

10 Утверждены Указом Президента Российской Федерации В. Путина от 24 декабря 2014 года № 808.

11 https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115866%20

зультатам опроса Левада-центра, проведенного в апреле 2017 года, 67 % опрошенных испытывают гордость за Россию (небольшой спад по сравнению с 2015 годом — 71 %, подъем относительно 2013 года — 53 %). При этом 40 % опрошенных главным достоинством России считают природные богатства; 40 % — историю, 37 % — армию; 29 % — отечественную культуру; 29 % — размер страны[12]. Наименее популярные поводы для гордости связаны с системой образования — 5 %; экономическими успехами — 3 %; системой здравоохранения — 2 %.

Конечно, это субъективный взгляд, но есть и объективные показатели. В России проживает чуть более 2 % населения планеты. На ее территории (первое место в мире) сосредоточено около трети мировых природных и энергетических ресурсов. При этом, с одной стороны, по данным Мирового банка, Россия — самая богатая страна в мире по объему национального богатства на душу населения, а это в основном именно природные ресурсы и человеческий потенциал. С другой — Россия занимает всего лишь 66-е место среди стран по номинальному ВВП на душу населения (1 1162,65 долл. США) и 55-е место по ВВП на душу населения по паритету покупательной способности (29 642,43 долл. США). При этом мы не можем не признать, что Россия, населенная в большинстве неплохо образованными и способными людьми, обладающая так до сих пор и не подсчитанными природными богатствами, опирающаяся на тысячелетнюю историю и великую культуру (русская литература и классическая музыка, балет и театральное искусство, архитектурное наследие), лишь в перспективе может войти в число стран, обеспечивающих своему народу высокий уровень жизни и благосостояния.

Чем можно объяснить подобное несоответствие? Ответ хоть и не очень приятен, но очевиден: мы вынуждены признать недостаточную эффективность использования имеющихся человеческих и природных ресурсов, то есть несовершенство системы управления великой страной. Об этом свидетельствуют и многочисленные статистические данные, показатели регулярно проводимых исследований и обобщенных рейтингов. Достижение достойного уровня жизни граждан — приоритет развития системы управления Россией.

Национальные цели развития Российской Федерации определены Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»:

а) сохранение населения, здоровья и благополучие людей;

б) возможности для самореализации и развития талантов;

в) комфортная и безопасная среда для жизни;

г) достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство;

д) цифровая трансформация.

Приоритетные цели государственной политики РФ включают также ограничение роли государства в экономике, содействие добросовестной конкуренции, а также меры по увеличению инвестиций в человеческий капитал. Перед страной поставлены амбициозные экономические цели, требующие проведения реформ, которые приведут к увеличению внутренней миграции, инвестиций, совокупной факторной производительности (TFP) и т. д.

Основными рисками устойчивого социально-экономического развития России и угрозами достижения национальных целей в обозначенный период являются:

а) снижение глобального спроса на минеральные сырьевые товары — традиционную основу российского экспорта. Несмотря на глобальный кризис 2008—2009 годов, средний темп роста мировой экономики в первое десятилетие XXI века достиг 3,9 % в год, в основном за счет опережающего роста развивающихся экономик (в среднем на 6,2 %) на фоне устойчивого роста развитых экономик (в среднем на 1,8 %). В последние годы прослеживается тенденция замедления темпов роста в развивающихся странах, связанная в том числе с общим повышением уровня их экономического развития. Эта тенденция сохранится и в дальнейшем;

б) геополитическое обострение, которое привело к повышению экономической и политической неопределенности, закрытию для большинства российских компаний доступа к заемному финансированию на зарубежных рынках, ограничениям на привлечение современных технологий из-за рубежа, ведет к замедлению темпов роста производительности и требует от российской экономики новых подходов в привлечении инвестиций;

в) снижение численности населения трудоспособного возраста на фоне общей стабилизации демографической ситуации. Критичными для обеспечения устойчивых темпов развития российской экономики становятся повышение гибкости рынка труда, снижение уровня занятости в бюджетном секторе и в компаниях с государственным участием, эффективное привлечение иностранной рабочей силы, продление активной трудовой деятельности населения, относящегося к старшему поколению[13].

Эти вызовы в совокупности определяют необходимость не только качественного преобразования социально-экономической системы страны, но и реформирования государственного и муниципального управления. Тезис ректора Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации В.А. Мау: «…когда

12 Россияне гордятся своей историей и армией. https://iz.ru/news/698435

13 Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (утв. Правительством РФ 14 мая 2015 года).

одновременно страна переживает два кризиса (кризис внешних шоков и структурный циклический кризис в экономике) — самое время проявить искусство государственного управления…»[14] — в сжатом виде представляет позицию и экспертов в области государственного управления, и граждан страны.

Система органов государственной власти. Принципы и особенности организации местного самоуправления

Система государственного и муниципального управления России, являясь отражением характера и уровня политического и социокультурного развития общества, его административной культуры, детерминирована самыми различными факторами: историческими и географическими условиями, экономическим состоянием и культурой общества, политическими традициями, влиянием процессов глобализации и динамичного развития информационных и коммуникационных технологий.

Система государственной власти России, республиканская форма правления и федеративное государственное устройство закреплены Основным законом — принятой в ходе всенародного голосования 12 декабря 1993 года Конституцией Российской Федерации. Согласно Конституции, в основу государственного строя России положены следующие базовые принципы: народовластие, государственный суверенитет, республиканская форма правления, федеративная форма государственного устройства, принципы разделения властей, социального, правового, светского государства, защиты прав и свобод человека, обеспечения местного самоуправления, многопартийности, идеологического и политического плюрализма, верховенства права, многообразия форм собственности.

В состав Российской Федерации входят 85 субъектов, среди которых 46 областей, 22 республики, девять краев, три города федерального значения, четыре автономных округа и одна автономная область. Промежуточным уровнем государственного управления выступают восемь федеральных округов: Центральный, Северо-Западный, Южный, Северо-Кавказский, Приволжский, Уральский, Сибирский, Дальневосточный. Федеральные округа в качестве макрорегионов были созданы в мае 2000 года.

Конституция РФ 1993 года установила: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны» (ст. 10). В ст. 11 Конституции дан перечень органов государственной власти: Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство и суды Российской Федерации. В совокупности эти органы образуют основу конституционной системы органов российского государства (**рисунок 13**).

За время действия Конституции в нее были внесены изменения, предусматривающие:

- увеличение сроков полномочий Президента до шести лет и Государственной Думы до пяти лет (2008 год);
- обязательство Правительства предоставлять ежегодный отчет Государственной Думе (2008 год);
- объединение Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда, исключение упоминаний о Высшем Арбитражном Суде Российской Федерации (2014 год);
- расширение полномочий Президента, связанных с назначением прокуроров (2014 год);
- введение в состав Совета Федерации дополнительно представителей РФ, назначаемых Президентом РФ и составляющих не более 10 % остальных членов Совета Федерации (2014 год).

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 года Президент В.В. Путин предложил поправки в Конституцию, направленные на существенные изменения политической системы, деятельности исполнительной, законодательной, судебной власти[15]. Поправки были внесены по итогам общероссийского голосования 1 июля 2020 года[16] и предусматривают закрепление в Конституции:

- обязательных требований (гражданство и срок проживания) к лицам, занимающим должности, критически важные для обеспечения безопасности и суверенитета страны (Президент РФ, главы субъектов Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Го-

14 *May B.A.* В новой экономической модели мира важная задача — это найти причины стагнации, 11 января 2017. http://tass.ru/opinions/interviews/3932931

15 *В.В. Путин.* Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 15 января 2020 года. http://kremlin.ru/events/president/news/62582

16 Изменения в Конституцию Российской Федерации, предусмотренные статьей 1 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», вступили в силу 4 июля 2020 года в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 3 июля 2020 года № 445 «Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками», статьей 3 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» и постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 3 июля 2020 года № 256/1888-7 «О результатах общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации». В общенародном голосовании приняли участие 67,97 % избирателей, за принятие поправок проголосовало 77,92 % принявших участие.

Рисунок 13. Система государственной власти Российской Федерации

Figure 13. The system of state power of the Russian Federation



сударственной Думы, Председатель Правительства, его заместители, федеральные министры, руководители иных федеральных органов, а также судьи). Так, для лиц, претендующих на должность Президента Российской Федерации, требования включают отсутствие иностранного гражданства или вида на жительство в другом государстве, причем не только на момент участия в выборах, но и когда бы то ни было ранее, а также постоянное проживание на территории России не менее 25 лет;

- принципов единой системы публичной власти, направленных на усиление взаимодействия между государственными и муниципальными органами (расширение и укрепление полномочий и реальных возможностей местного самоуправления);
- ряда социальных обязательств (введение нормы о недопустимости минимального размера оплаты труда ниже размера прожиточного минимума трудоспособного населения, а также нормы о регулярной индексации пенсий);
- статуса и роли Государственного совета, обеспечивающих возможность профессионального, всестороннего и качественного рассмотрения наиболее значимых для граждан и страны вопросов;
- положения о неисполнении в Российской Федерации решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации;
- усиление роли Конституционного Суда, а именно наделение его возможностью по запросам Президента проверять конституционность законопроектов, принятых Федеральным Собранием, до их подписания главой государства.

Главой Российской Федерации является Президент Российской Федерации. Президент РФ избирается сроком на шесть лет гражданами России на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (**таблица 1**). Глава государства принимает участие в осуществлении каждой из ветвей единой государственной власти своих функций, непосредственно взаимодействуя с органами законодательной, исполнительной и судебной власти. Президент РФ является системообразующим элементом системы исполнительной власти. Он, согласно ч. 2 ст. 80 Конституции РФ, является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. С этой целью Президент выступает с ежегодными посланиями Федеральному Собранию Российской Федерации.

Должность Президента России (Президента РСФСР) была учреждена Верховным Советом РСФСР

Таблица 1. Развитие института президентства в Российской Федерации с 1991 по 2020 год

Table 1. Development of the institution of presidency in the Russian Federation from 1991 to 2020

Период	Основные полномочия Президента РФ
1991–1993 годы	Президент — высшее должностное лицо и глава исполнительной власти: • срок полномочий Президента — пять лет; • обладал правом назначения главы Правительства, а также роспуска Правительства только с согласия Верховного Совета РСФСР; • не имел права распускать Съезд народных депутатов и Верховный Совет РСФСР, а также приостанавливать их деятельность. Высшим органом государственной власти являлся Съезд народных депутатов РСФСР, в полномочия которого входило: • определение внутренней и внешней политики; • принятие Конституции и внесение в нее поправок; • изменение национально-государственного устройства; • избрание членов Конституционного суда РСФСР; • отмена любых актов высшего должностного лица республики
Конституция 1993 года	Президент — глава государства, гарант Конституции, прав и свобод человека и гражданина: • занимает особое место в системе власти, не входит непосредственно ни в одну из ветвей власти; • обладает правом определять внутреннюю и внешнюю политику; • единолично принимает решение об отставке Правительства (назначение Председателя Правительства происходит по-прежнему с согласия парламента); • представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность председателя Центробанка, Совету Федерации — кандидатуры для назначения на должность судей Конституционного Суда; • срок полномочий 4 года
Изменения в период с 2008 по 2014 год	• срок полномочий Президента увеличен до шести лет (начиная с выборов 2012 года) Наделен правом: • назначать не более 10 % (17 человек) членов Совета Федерации РФ; • представлять Совету Федерации Федерального Собрания кандидатуры для назначения на должность судей Верховного Суда, а также кандидатов на пост генерального прокурора и его заместителей
Изменения 2020 года	Президент наделяется правом: • формирования Государственного совета, призванного обеспечить «согласованное функционирование органов государственной власти», определения основных направлений внутренней и внешней политики, а также социально-экономической политики; • осуществления общего руководства Правительством и председательствования на заседаниях Правительства; • назначения на должность заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой, и освобождения их от должности; • назначения на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождения от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности; • назначения не более 30 представителей Российской Федерации в Совет Федерации, из которых не более семи могут быть назначены пожизненно; • представления Совету Федерации кандидатур на должность Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации; назначения председателей, заместителей председателей и судей других федеральных судов; • представления Совету Федерации кандидатур для назначения на должность Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации; внесения в Совет Федерации предложения об освобождении от должности Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации; • назначения на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождения от должности прокуроров субъектов Российской Федерации; назначения на должность и освобождения от должности иных прокуроров, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров; • внесения в Совет Федерации представления о прекращении в соответствии с федеральным конституционным законом полномочий судей Конституционного Суда Российской Федерации, судей Верховного Суда Российской Федерации, судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий

24 апреля 1991 года на основании результатов всероссийского референдума 17 марта 1991 года. Выборы первого Президента РСФСР Б.Н. Ельцина состоялись 12 июня 1991 года сроком на пять лет. В 1996 году во втором туре Б.Н. Ельцин был переизбран. 31 декабря 1999 года Б.Н. Ельцин подал в отставку, исполняющим обязанности Президента стал Председатель Правительства России В.В. Путин.

В.В. Путин избирался Президентом Российской Федерации по итогам выборов 26 марта 2000 года (52,99 % голосов принявших участие в выборах) и 14 марта 2004 года (71,31 %). В связи с конституционным ограничением о невозможности избрания на пост президента более двух сроков подряд В.В. Путин не стал выдвигать свою кандидатуру на выборах 2008 года. Президентом России по итогам

выборов 2 марта 2008 года был избран Д.А. Медведев (70,28 %). В.В. Путин избирался Президентом России по итогам выборов 4 марта 2012 года (63,60 %) и 18 марта 2018 года (76,69 %).

Органы законодательной власти Российской Федерации включают Федеральное Собрание Российской Федерации, состоящее из двух палат (Совет Федерации ФС РФ и Государственная Дума ФС РФ), которые различаются по своему статусу, кругу полномочий и способу формирования, и законодательные органы субъектов Российской Федерации.

С момента принятия Конституции РФ порядок формирования Совета Федерации неоднократно менялся (**таблица 2**).

Конституция Российской Федерации исходит из предметного разграничения компетенции каждой из палат Федерального Собрания, четко закрепляя вопросы, относящиеся к ведению Совета Федерации и Государственной Думы.

К ведению Совета Федерации в соответствии со ст. 102 Конституции РФ относятся:

а) утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации;

б) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении военного положения;

в) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения;

г) решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;

д) назначение выборов Президента Российской Федерации;

е) отрешение Президента Российской Федерации от должности; лишение неприкосновенности Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий;

ж) назначение на должность по представлению Президента Российской Федерации Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации;

з) проведение консультаций по предложенным Президентом Российской Федерации кандидатурам на должность Генерального прокурора Российской Федерации, заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов Рос-

Таблица 2. Порядок формирования Совета Федерации, 1994–2020

Table 2. Procedure for the formation of the Federation Council, 1994–2020

Период	Способ формирования
Первый период формирования (1994–1996 годы)	• депутаты первого состава Совета Федерации избирались на два года по двухмандатным округам
Второй период формирования (январь 1996 — декабрь 2001 года)	• входили главы исполнительной власти и органов законодательной власти субъектов РФ по должности; • члены СФ работали в нем на непостоянной основе, собираясь на регулярные сессии или участвуя в заседаниях комитетов и комиссий
Третий период формирования (январь 2002 — декабрь 2012 года)	• замена губернаторов и глав законодательной власти назначенными представителями, которые должны работать в СФ на постоянной и профессиональной основе (при этом одного из них назначал губернатор, а второго — законодательный орган региона). Тем самым руководители органов исполнительной и законодательной власти были лишены депутатского иммунитета
Четвертый период формирования (декабрь 2012 — 2019 год)	• согласно Федеральному закону от 3 декабря 2012 года № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», представителем от законодательного органа региона может быть только депутат этого органа. Кандидатуры вносятся председателем, фракцией или группой депутатов. Решение принимается большинством голосов от общего числа. Представителем исполнительного органа власти региона становится кандидатура, определяемая по следующей процедуре: в ходе выборов высшего должностного лица субъекта каждый кандидат заявляет список из трех человек, первый из которых в случае избрания кандидата будет наделен полномочиями члена Совета Федерации (второй в списке имеет шанс стать сенатором лишь в случае досрочного прекращения полномочий первого, третий — соответственно после второго). Решение о наделении принимается вновь избранным высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации на следующий день после дня его вступления в должность. Исключается возможность досрочного отзыва сенатора по инициативе губернатора или законодательного собрания региона. Для досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации предусмотрены те же основания, что и для досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы
Поправки в Конституцию РФ 2020 года	• в соответствии с конституционными поправками 2020 года в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти — на срок полномочий соответствующего органа; Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, — пожизненно (при этом Президент вправе отказаться от полномочий сенатора Российской Федерации); не более 30 представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом Российской Федерации, из которых не более семи могут быть назначены пожизненно

сийской Федерации, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации;
и) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению Президента Российской Федерации;
к) проведение консультаций по предложенным Президентом Российской Федерации кандидатурам на должность руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности;
л) прекращение по представлению Президента Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом полномочий Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий;
м) заслушивание ежегодных докладов Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации.

В соответствии с п. 3 ст. 95 Конституции РФ 1993 года Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации состоит из 450 депутатов. В Думе действуют депутатские объединения: фракции и группы.

Основное направление деятельности Государственной Думы РФ — принятие федеральных конституционных и федеральных законов, законов о поправках в Конституцию РФ. Для осуществления этих целей Государственная Дума образует из числа своих депутатов комитеты (по экономической политике, по аграрным вопросам, по вопросам геополитики и др.), мандатную комиссию для подсчета результатов тайного голосования, проверки определенных данных о событиях, должностных лицах и другие комиссии, в которых осуществляется более тщательное обсуждение проблем, проводится проработка законодательных актов по различной предметной компетенции данных структурных подразделений палаты. Численный состав каждого комитета определяется Государственной Думой, но не может быть, как правило, менее 12 и более 35 депутатов палаты.

Порядок проведения выборов депутатов определяется федеральными законами «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и рядом других федеральных законов. Законы устанавливают принцип избрания депутатов гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Участие гражданина Российской Федерации в выборах является свободным и добровольным.

С 1993 года Закон о выборах депутатов Государственной Думы неоднократно менялся. В каждой новой редакции закона вносились изменения в применяемую на выборах избирательную систему, затрагивавшие в том числе: роль политических партий; порядок выдвижения кандидатов; соотношение количества депутатов, избираемых по мажоритарной (по округам) и пропорциональной (по спискам) избирательным системам; проходной барьер при использовании пропорциональной системы (**рисунок 14**).

Кроме основной законодательной деятельности Государственная Дума вправе решать и другие вопросы, отнесенные Конституцией РФ к ее ведению, в частности назначать на должность и освобождать от должности Председателя Центрального банка РФ, Уполномоченного по правам человека, а также Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов, давать согласие Президенту на назначение Председателя Правительства и решение вопроса о доверии Правительству; объявлять амнистию; выдвигать обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности при совершении им преступлений и т. д.

Поправки в Конституцию РФ, внесенные в ходе общенародного голосования 1 июля 2020 года, расширяют и уточняют полномочия Государственной Думы РФ, в частности, предполагают:

- утверждение по представлению Президента Российской Федерации кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации;
- утверждение по представлению Председателя Правительства Российской Федерации кандидатур заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, за исключением федеральных министров силового блока;
- заслушивание ежегодных отчетов Центрального банка Российской Федерации;
- назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению Президента Российской Федерации;
- выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации в целях отрешения его от должности или против Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий, в целях лишения его неприкосновенности.

Рисунок 14. Изменения в избирательную систему Государственной Думы различных созывов

Figure 14. Changes in the electoral system of the State Duma of various convocations

СОЗЫВ	СРОК ПОЛНОМОЧИЙ	ЧИСЛО МЕСТ ПО ОКРУГАМ	ЧИСЛО МЕСТ ПО СПИСКАМ	ПРОХОДНОЙ БАРЬЕР
Государственная Дума **I созыва** 12.12.1993	**2 года**	**225**	**225**	**5%**
Государственная Дума **II созыва** 17.12.1995	**4 года**	**225**	**225**	**5%**
Государственная Дума **III созыва** 19.12.1999	**4 года**	**225**	**225**	**5%**
Государственная Дума **IV созыва** 7.12.2003	**4 года**	**225**	**225**	**5%**
Государственная Дума **V созыва** 2.12.2007	**4 года**	**0**	**450**	**7%**
Государственная Дума **VI созыва** 4.12.2011	**5 лет**	**0**	**450**	**7%**
Государственная Дума **VII созыва** 18.09.2016	**5 лет**	**225**	**225**	**5%**

Структура органов исполнительной власти. Современная структура органов исполнительной власти в Российской Федерации пережила за последние десятилетия значительные изменения и трансформации и, казалось бы, обрела на данном этапе свою завершенную форму. Однако такая позиция представляется ошибочной, поскольку различные элементы именно исполнительной власти находятся в постоянной динамике, пытаясь найти адекватный ответ вызовам, которые в целом стоят перед механизмом государственного управления. Исполнительная власть в Российской Федерации, вобрав в себя передовой мировой опыт организации, приобрела достаточно много особенностей, обусловленных переходным периодом в становлении новой России, влиянием федеративного устройства.

Особая роль в механизме управления исполнительной властью отведена Президенту Российской Федерации, который, формально-юридически не относясь ни к одной ветви власти, обладает значительным объемом полномочий по отношению к каждой из них. При этом самый большой объем полномочий Президента Российской Федерации как раз приходится на исполнительную ветвь власти.

Важнейшая поправка к Конституции 2020 года закрепила положение о том, что Президент Российской Федерации осуществляет общее руководство Правительством Российской Федерации (ч. 1 ст. 110).

Правовые основы взаимодействия Президента Российской Федерации и органов исполнительной власти закреплены в гл. 4 и 6 Конституции Российской Федерации, а также в Федеральном конституционном законе от 6 ноября 2020 года № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». В ФКЗ конкретизировано право Президента председательствовать на заседаниях Правительства и его Президиума, урегулированы особенности руководства Президентом некоторыми федеральными органами исполнительной власти (в основном силового блока), вопросы отмены Президентом актов Правительства, временного исполнения Председателем Правительства обязанностей Президента, отставки Правительства и сложения им своих полномочий.

До принятия поправок в 2020 году Президент Российской Федерации формировал Правительство Российской Федерации с единственным ограничением — необходимостью согласования кандидатуры Председателя Правительства Государственной Думой. Все остальные члены Правительства назначались по усмотрению Президента Российской Федерации, хотя Конституцией Российской Федерации и была предусмотрена обязанность Председателя Правительства Российской Федерации представлять кандидатуры своих заместителей и федеральных министров, а также предложения о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти.

Поправки Конституции 2020 года внесли значительные изменения в этот порядок.

Помимо конституционно предусмотренных механизмов воздействия Президента Российской Федерации на Правительство в практике государственного управления появились и новые формы взаимодействия. Так, п. «б» ст. 83 предусматривает право Президента председательствовать на заседаниях Правительства. Однако Президент пользуется этим правом скорее в исключительных случаях, а в регулярном режиме проводит совещания с членами Правительства, на которых присутствуют обычно Председатель и все его заместители, а также федеральные министры — в зависимости от тематики проводимого совещания.

Одна из ключевых особенностей административно-правового обеспечения деятельности федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации заключается в том, что так и не был принят федеральный закон «Об органах исполнительной власти Российской Федерации», а их система и структура определяются подзаконными нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации. Указанная особенность в части утверждения структуры федеральных органов исполнительной власти находит свое законодательное закрепление в поправках Конституции 2020 года.

В соответствии со ст. 110 Конституции исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации[17]. Правительство РФ является федеральным исполнительным органом общей компетенции, который обладает широкой компетенцией в сферах развития экономики, социально-культурной деятельности, административно-политического строительства, правоохранительной деятельности. Как коллегиальный орган исполнительной власти Правительство состоит из Председателя Правительства, заместителей Председателя Правительства и федеральных министров (ч. 2 ст. 110 Конституции РФ).

Конституционно-правовой статус и порядок деятельности Правительства РФ регулируются главой 6 Конституции РФ, Федеральным конституционным законом от 6 ноября 2020 года № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», федеральными законами, а также значительным количеством подзаконных актов, среди которых особое место занимают указы и распоряжения Президента РФ, постановления и другие акты Правительства РФ, других федеральных органов исполнительной власти.

С момента принятия предыдущей редакции Федерального конституционного закона в 1997 году в него было внесено множество поправок, которые предусмотрели:

- в связи с мерами по противодействию коррупции изменения в ст. 10 о необходимости декларирования не только имущества и доходов самих членов Правительства Российской Федерации, но и их супругов и несовершеннолетних детей (2008 год);
- изменение процедуры и сроков представления Правительством Российской Федерации Государственной Думе РФ федерального бюджета и отчета о его исполнении (2010 год);
- выступление членов Правительства Российской Федерации по приглашению палат Федерального Собрания Российской Федерации на их заседаниях с информацией по вопросам, носящим чрезвычайный характер (2013 год);
- направление в палаты Федерального Собрания Российской Федерации информации о ходе разработки и предполагаемых сроках принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами (2013 год);
- наделение правом учреждать правительственные комиссии по расследованию причин возникновения обстоятельств чрезвычайного характера и ликвидации их последствий (2013 год);
- запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами (2013 год);
- введение дополнительных обязанностей, налагаемых на членов Правительства Российской Федерации в целях предотвращения или урегулирования конфликта интересов (2015 год);
- возможность принимать решения без созыва заседаний (2016 год).

Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» от 6 ноября 2020 года содержит новый порядок формирования правительства с учетом поправок в Конституцию, вступивших в силу 4 июля 2020 года. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» в целом учитывает конституционные новшества, но при этом содержит и уточняющие формулировки с целью недопущения двоякого толкования. Если конституционная формулировка статьи 110 содержит

17 После разрушения СССР Правительством РСФСР непосредственно руководил Президент Б.Н. Ельцин, с 15 марта 1992 года по 15 декабря 1992 года исполняющим обязанности Председателя Правительства являлся Е.Т. Гайдар. Затем функционировали правительства под председательством В.С. Черномырдина (с 14 декабря 1992 года по 23 марта 1998 года), С.В. Кириенко (с 24 апреля по 23 августа 1998 года), В.С. Черномырдина (август-сентябрь 1998 года), Е.М. Примакова (с 11 сентября 1998 года по 12 мая 1999 года), С.В. Степашина (с 19 мая по 9 августа 1999 года), В.В. Путина (с 16 августа 1999 года по 7 мая 2000 года), М.М. Касьянова (с 17 мая 2000 года по 24 февраля 2004 года), М.Е. Фрадкова (с 5 марта 2004 года по 12 сентября 2007 года), В.А. Зубкова (с 14 сентября 2007 года по 7 мая 2008 года), В.В. Путина (с 8 мая 2008 года по 7 мая 2012 года), Д.А. Медведева (с 8 мая 2012 года по 15 января 2020 года), М.В. Мишустина (с 16 января 2020 года).

констатацию, что «исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации», то статья ФКЗ № 4 от 6 ноября 2020 года конкретизирует: «Исполнительную власть Российской Федерации осуществляют Правительство Российской Федерации и иные федеральные органы исполнительной власти в соответствии со структурой федеральных органов исполнительной власти под общим руководством Президента Российской Федерации, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

Изменен порядок назначения Председателя Правительства: Президент может сделать это после утверждения кандидатуры Государственной Думой (ранее требовалось только согласие депутатов). Если Государственная Дума трижды отклонит предложенный вариант, Президент страны назначит главу Правительства сам.

Меняется и порядок назначения членов Правительства: силовых министров утверждает Президент после консультаций с Советом Федерации, остальных — Государственная Дума по предложению Председателя Правительства. Кандидатуры заместителей Председателя и министров Думе можно предлагать трижды, но при трехкратном отклонении Президент назначит их самостоятельно.

Еще одно важное нововведение — уход Председателя Правительства больше не влечет автоматическую отставку всего Правительства. Президент может сменить руководителя, сохранив прежнее правительство. Структуру правительства, как и ранее, будет определять глава государства.

Что касается системы федеральных органов исполнительной власти, то основой управленческой модели 1993–2000 годов стал предельно мягкий вариант правового урегулирования их видов и структуры, наглядно продемонстрированный в указах Президента РФ от 10 января 1994 года № 66; от 14 августа 1996 года № 1176 и № 1177; от 17 мая 2000 года «О структуре федеральных органов исполнительной власти» № 867. В данных документах перечень видов органов исполнительной власти не определялся и при формировании конкретной системы органов исполнительной власти допускался чрезвычайно мягкий подход как к конкретному перечню министерств и ведомств, так и к их типологии. Например, указами Президента РФ от 14 августа 1996 года (Указ № 1176 «О системе федеральных органов исполнительной власти» и Указ № 1177 «О структуре федеральных органов исполнительной власти») закреплялось, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят министерства РФ (федеральные министерства) и иные федеральные органы исполнительной власти. Последние могли выступать в форме государственных комитетов; комитетов, федеральных служб; российских агентств; федеральных надзоров, инспекций и иных видов органов исполнительной власти.

Значительное влияние на исполнительную власть оказало принятие в 2004 году Указа Президента № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», который предусмотрел четкую трехвидовую классификацию: 1) федеральные министерства; 2) федеральные агентства и 3) федеральные службы.

Федеральные министерства осуществляют функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, осуществляют координацию и контроль деятельности находящихся в их ведении федеральных служб и федеральных агентств, осуществляют координацию государственных внебюджетных фондов.

Федеральные службы осуществляют функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы, борьбы с преступностью, общественной безопасности.

Федеральные агентства осуществляют функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, а также правоприменительные функции.

Впоследствии Правительством Российской Федерации были утверждены положения о федеральных органах исполнительной власти и приняты постановления по вопросам деятельности вновь образованных и преобразованных федеральных органов исполнительной власти, установлено количество заместителей руководителей и их структурных подразделений. Однако данными изменениями процесс не завершился и продолжается до сих пор.

В составе Правительства Российской Федерации также можно выделить некоторые особенности. Так, по изначальной задумке административной реформы, закрепленной в самой первой редакции Указа № 314, у Председателя Правительства должен был быть только один заместитель (п. 8). Данная модель организации высшего коллегиального органа исполнительной власти создавалась таким образом, чтобы повысить персональную ответственность и значение федеральных министров. Но со временем количество заместителей Председателя Правительства постепенно увеличивалось: в 2004 году — один, в 2005-м — три, в 2007-м — пять, в 2008-м — восемь, в 2020 году — девять. Таким образом, каждый из заместителей Председателя Правительства начал курировать определенный блок вопросов государственного управления и соответственно федеральных органов исполнительной власти.

Еще одна особенность функционирования Правительства Российской Федерации заключается в наличии в его составе министров «двойного подчинения», подчиняющихся, с одной стороны, Председателю Правительства, так как он возглавляет Правительство, определяет основные направления

его работы, в том числе распределяет обязанности между членами Правительства, с другой стороны — Президенту Российской Федерации, поскольку глава государства осуществляет руководство силовым блоком федеральных органов исполнительной власти и руководит входящими в него органами как непосредственно, так и через федеральных министров.

Обращают на себя внимание полномочия Председателя Правительства в части кадровых решений. Так, Председатель Правительства Российской Федерации может только представлять свои предложения Президенту в процессе формирования состава Правительства Российской Федерации, а также предложения об освобождении от должности членов Правительства, но не имеет права самостоятельно принимать решение об освобождении от должности членов Правительства. В дополнение к этому тезису также необходимо отметить, что с точки зрения механизма сдержек и противовесов при взаимодействии исполнительной и законодательной власти Государственная Дума напрямую не может изменить состав Правительства после его формирования, то есть Государственная Дума может выразить недоверие или отказать в доверии Правительству Российской Федерации, вызвать любого члена Правительства для заслушивания отчета, но только Президент Российской Федерации может отправить в отставку Правительство или его отдельного члена.

Весьма интересным представляется сопоставление количества федеральных органов исполнительной власти на этапе становления новой системы исполнительной власти и на современном этапе. Так, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 14 августа 1996 года № 1177 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» действовали: 24 министерства, 19 государственных комитетов, 18 федеральных служб, три российских агентства, 2 федеральных надзора — всего 67 федеральных органов исполнительной власти, включая Правительство. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 января 2020 года № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» действуют: 21 федеральное министерство, 30 федеральных служб, 21 федеральное агентство — всего 72 федеральных органа исполнительной власти, причем их количество в последнее время уменьшилось в контексте оптимизации системы государственного управления в условиях сложной финансово-экономической ситуации.

Интересной также представляется динамика количества федеральных министерств: если в 1996 и в 2020 годах их было 24 и 21 соответственно, то в первой редакции упомянутого выше Указа 2004 года № 314 федеральных министерств было всего 14 (пять в силовом блоке и девять в социально-экономическом блоке), таким образом, именно в контексте административной реформы в 2004 году была претворена в жизнь серьезная попытка оптимизации аппарата управления, однако складывающиеся впоследствии условия государственного управления привели к дальнейшему увеличению как количества федеральных министерств, так и общего числа федеральных органов исполнительной власти.

Одной из целей преобразования системы федеральных органов исполнительной власти было четкое распределение функций по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию, предоставлению государственных услуг, а также государственному контролю и надзору соответственно между федеральными министерствами, агентствами и службами. Однако с принятием Указа Президента Российской Федерации от 24 сентября 2007 года № 1274 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» такая трехвидовая система была нарушена: п. 4 предусматривал создание государственных комитетов — типа федеральных органов исполнительной власти, которые могли совмещать в себе все вышеозначенные функции и, таким образом, нарушали логику, положенную в основу преобразований системы федеральных органов исполнительной власти. В форме государственных комитетов были образованы в 2007 году Росрыболовство (Государственный комитет по рыболовству) и Росмолодежь (Государственный комитет по делам молодежи), которые, однако, были преобразованы в федеральные агентства уже через незначительный промежуток времени с принятием Указа Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 года № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти».

Значительное увеличение количества федеральных министерств произошло в контексте их создания по территориальному принципу — Министерство по делам Северного Кавказа, Министерство по развитию Дальнего Востока и Министерство по делам Крыма — это еще одна из тенденций в развитии структуры органов исполнительной власти. Указанные министерства создавались для концентрации ресурсов государственного управления с целью развития отдельных групп регионов России. Однако наличие таких министерств носило, скорее всего, временный характер и предполагалось, что после выполнения задачи по достижению определенного уровня социально-экономического развития управляемых в особом порядке территорий такие министерства будут упразднены. Из «территориальных» министерств сохранилось только Министерство по развитию Дальнего Востока и Арктики. Другие два министерства по территориальному принципу были упразднены, а их функции переданы Министерству экономического развития.

Анализируя тенденции развития, а также особенности функционирования системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, можно сделать вывод о том, что для нее характерен достаточно высокий темп изменений и преобразований,

происходящих несмотря на то, что в целом в государстве сохраняются преемственность власти и высокий уровень политической стабильности.

Представляется необходимым предпринять меры к усложнению и детализации задач функциональной деятельности органов исполнительной власти, открыть путь к целенаправленному последовательному формированию внутри системы крупных блоков управления в виде модульных подразделений федеральных министерств и ведомств, комплексному решению поставленных перед ними государственных задач. Реформирование министерств направлено на реализацию принципов «коллегиального правительства», предполагающих политическую ответственность министров за вверенный участок исполнительной власти и ограничение объемов межминистерских согласований.

Содержание конституционных поправок 2020 года предусматривает значительный пересмотр подходов к организации исполнительной власти, вопросам формирования Правительства Российской Федерации. Так, прямо устанавливается право Президента России осуществлять общее руководство Правительством, утверждать по предложению Председателя структуру федеральных органов исполнительной власти, вносить в нее изменения; в структуре федеральных органов исполнительной власти определять органы, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, и органы, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации. При этом предусматривается механизм, что в случае, если Председатель Правительства освобожден Президентом от должности, вновь назначенный Председатель Правительства не представляет Президенту предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти. В некотором смысле вышеуказанные конституционные изменения закрепляют и так сложившуюся практику взаимодействия Президента и Правительства.

Существенным образом конституционные поправки затронули механизм формирования Правительства Российской Федерации, силовой блок которого будет назначаться после консультаций с Советом Федерации, а заместители Председателя Правительства и социально-экономический блок федеральных министров — после утверждения Государственной Думой. Обновленная Конституция также предусматривает правовой механизм для недопущения затягивания формирования Правительства (устанавливаются сроки согласования Государственной Думой членов Правительства, возможное количество отказов и последствия несогласования значительной части представленных кандидатур).

Судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации». Создание чрезвычайных судов не допускается. Судьи независимы и подчиняются только Конституции РФ и федеральному закону. В настоящее время судебная система РФ представлена судами общей юрисдикции и военными судами, арбитражными судами и конституционными (уставными) судами. Систему федеральных судов составляют суды общей юрисдикции и арбитражные суды, высшими судебными органами для которых являются соответственно Верховный Суд Российской Федерации и Конституционный Суд Российской Федерации. В систему судов субъекта Российской Федерации включаются мировой суд и конституционный (или уставный) суд.

Этапы развития судебной системы представлены в **таблице 3**.

Поправки в Конституции от 1 июля 2020 года закрепили расширение полномочий Совета Федерации по представлению Президента России отрешать от должности судей Конституционного и Верховного Судов в случае совершения ими проступков, порочащих честь и достоинство, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным конституционным законом, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий (п. «л» ст. 102). Количество судей Конституционного суда сокращается с 19 до 11. По запросу Президента РФ Конституционный Суд будет проверять конституционность принятых законов как федеральных, так и региональных до их подписания.

Система управления регионами страны

Принятию Конституции России 1993 года, закрепившей федеративную форму государственного устройства, предшествовало подписание 31 марта 1992 года Федеративного договора. Однако название документа не соответствовало его содержанию. Речь в нем не шла об образовании федеративного государства. Это было соглашение между федеральными органами государственной власти России, с одной стороны, и органами власти субъектов Федерации — с другой, о разграничении предметов ведения и полномочий. Форма Федеративного договора была использована исключительно в политических целях для стабилизации взаимоотношений центральной и региональных элит. Сопряжение двух тенденций — конституционное стремление восстановить правовое единство страны и предусмотренное Федеративным договором разграничение полномочий между Федерацией и ее субъектами по конкретным предметам ведения — привело к усилению конфликта между федеральной правовой системой и правовыми системами целого ряда субъектов Федерации. В период с февраля 1994 по середину 1998 года было заключено 42 базовых соглашения о распределении полномочий и предметов ведения с 46 субъектами Российской Федерации, после практика заключения соглашений о распределении полномочий была прекращена.

Фундаментальные принципы федеративного устройства России:

1) государственная целостность;
2) единство системы государственной власти;
3) разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации;
4) равноправие и самоопределение народов.

Установление общих принципов организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесено Конституцией РФ (п. «н» ч. 1 ст. 72) к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ. Как предусматривает ч. 1 ст. 77 Конституции РФ, «система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом».

Для системы органов государственной власти Российской Федерации большое практическое значение имеет их разграничение на федеральные и органы государственной власти субъектов РФ. Если перечень органов, осуществляющих государственную власть в Российской Федерации, в ч. 1 ст. 11 Конституции РФ имеет исчерпывающий характер, то в отношении органов государственной власти субъектов РФ ч. 2 этой же статьи устанавливается только общий принцип: «Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти».

Вместе с тем вплоть до 19 октября 1999 года такая система формировалась регионами на основе закрепленных исключительно в собственных конституциях и уставах положениях. Только с принятием Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее по тексту — ФЗ-184)[18] было выполнено требование ст. 72 Конституции РФ, а также были созданы необходимые условия для упорядочения организации и деятельности органов законодательной и исполнительной властей в регионах.

В соответствии со ст. 2 ФЗ-184 «систему органов государственной власти субъекта Российской Фе-

18 Собрание законодательства Российской Федерации от 18 октября 1999 года. № 42. Ст. 5005.

Таблица 3. Этапы развития судебной системы

Table 3. Stages of development of the judicial system

Период	Характеристики
1991–2001 годы	Концепция судебной реформы в РСФСР: • принятие важных законодательных актов, которые определили статус судей, процедуру судопроизводства, структуру судебной системы и систему судебных органов
2002–2006 годы	Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России на 2002–2006 годы»: • создание всех видов судов, указанных в законе; • приведение процессуального законодательства в соответствие с положениями Конституции РФ; • принятие процессуальных кодексов (Уголовно-процессуальный кодекс РФ, Гражданский процессуальный кодекс РФ, Арбитражный процессуальный кодекс РФ); • введение судов с участием присяжных заседателей; • возрождение мировой юстиции
2007–2013 годы	Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России на 2007–2012 годы»: • принятие значительного количества федеральных законов, направленных на дальнейшее совершенствование судопроизводства и судоустройства
2014–2018 годы	• из перечня федеральных судов был исключен Высший арбитражный суд РФ; • Верховный Суд РФ был наделен дополнительными полномочиями, что позволило ему стать единственным высшим судебным органом по административным, гражданским, уголовным и иным делам, а также по экономическим спорам
С 2019 года по настоящее время	Реформирование системы судов общей юрисдикции, а также изменение правил судопроизводства: • выделение апелляционной и кассационной инстанции в судах общей юрисдикции в отдельные надрегиональные суды; • возможность образования в составе суда постоянного судебного присутствия, расположенного вне места пребывания суда, но осуществляющего его полномочия; • изменения структуры, территориальной юрисдикции и названий военных судов. Система военных судов приведена в соответствие с существующим военно-административным делением Российской Федерации; • введение сплошной кассации — каждая кассационная жалоба должна рассматриваться кассационным судом коллегиально; • расширение количества дел, рассматриваемых в порядке упрощенного производства, в том числе путем увеличения суммы исковых требований о взыскании денежных средств по таким делам; • возможность граждан с 1 октября 2019 года обращаться в суд с групповыми исками в защиту своих прав и законных интересов

дерации составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации».

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта Российской Федерации. Его наименование и структура устанавливаются конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации. Наименования региональных органов законодательной власти разнообразны, среди них есть законодательные собрания, областные думы, государственные собрания и государственные советы, хуралы, народные собрания.

В субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

В соответствии с п. 3 ст. 18 ФЗ-184 высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории данного субъекта Российской Федерации и обладающими активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Однако Федеральным законом от 9 марта 2016 года № 66-ФЗ в закон ФЗ-184 были внесены изменения. Так, п. 3.2 ст. 18 предусматривает также и второй способ избрания высшего должностного лица субъекта: депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта по представлению Президента РФ в соответствии с предложными ему кандидатурами от политических партий (списки кандидатов партии должны быть допущены к распределению депутатских мандатов). Таким образом, Президент Российской Федерации вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации представление о кандидатуре высшего должностного лица субъекта Российской Федерации из числа кандидатур, предложенных политической партией, в том числе из лиц, включенных в федеральный резерв управленческих кадров.

В условиях федеративного государства важное значение имеет установление эффективных взаимоотношений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ. Известно, что не только практическое, но и во многом правовое обеспечение такого взаимодействия являлось трудноразрешимой проблемой в 1990-е годы. В условиях фактического отсутствия единства системы государственной власти, управляемости в государстве отношения федеральных органов государственной власти с органами государственной власти субъектов РФ характеризовались «войной законов» и часто политическим противоборством с федеральным центром региональных политических элит. Только после того, как в ходе административной реформы было восстановлено в основном единство системы государственной власти («вертикаль власти»), возникли необходимые условия для правового регулирования новых механизмов во взаимоотношениях Российской Федерации со своими субъектами.

Значимую роль в этом процессе сыграло введение нового порядка наделения полномочиями глав субъектов РФ — высших должностных лиц регионов, который резко усилил возможности для взаимодействия и координации усилий Российской Федерации и ее субъектов. Участие Президента РФ в наделении полномочиями глав субъектов РФ установило новый формат его взаимоотношений с региональными лидерами, в том числе заложив в их фундамент не только механизмы подотчетности и ответственности, но и взаимного доверия.

В Российской Федерации существуют органы (институты, учреждения), не входящие ни в одну из ветвей власти. К числу таких органов относятся: Прокуратура РФ, Центральный банк РФ, Счетная палата РФ, Центральная избирательная комиссия РФ, Уполномоченный по правам человека в РФ и др.

В целом институционализация органов государственной власти в Российской Федерации призвана идти по трем взаимосвязанным направлениям:

1) укрепления российской государственности путем совершенствования и практического обеспечения активных и постоянно действующих управленческих взаимосвязей между гражданами и органами государственной власти и местного самоуправления;

2) административно-правового совершенствования государственного аппарата во всех его элементах и взаимосвязях;

3) дальнейшего обновления административных правил (норм) государственно-служебной деятельности, с тем чтобы они способствовали поддержанию общественного порядка и безопасности государства.

Организация местного самоуправления. Взаимодействие органов публичной власти на различных уровнях

Экономические, этнические, социальные, географические, климатические и иные особенности различных частей российского государства обусловили использование сложной многоуровневой системы государственного устройства страны и очевидное разнообразие регуляторов общественных отношений в различных ее регионах. Будущее России как государства, ее способность к экономическому, социальному и культурному развитию зависят от того, насколько эффективно будут разрешены задачи существенного реформирования структуры управления страной. Оптимизация распределения властных полномочий между уровнями власти — основа подобного реформирования.

Задача управления страной, расположенной на двух континентах и населенной многочисленными этносами, всегда была непростой для правителей России. Успешность ее разрешения зависела и продолжает зависеть от способности центральной власти найти оптимальную формулу, какие государственные функции следует оставить за собой, а какие более эффективно будут осуществлены региональными властями. Русский писатель второй половины XIX века М.Е. Салтыков-Щедрин, клеймя систему централизации имперской России, задавался вопросом о целесообразности принятия в Санкт-Петербурге решения о мощении улицы в Урюпинске. Центральная власть в России находила различные модели разрешения этой задачи.

Важнейшим и принципиально новым этапом становления и организации системы публичной власти в нашей стране стало принятие Закона СССР от 9 апреля 1990 года № 1417-I «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Хотя первоначально сложно было даже представить значение принятого закона, имевшего всего 27 статей, достаточно лаконично и во многом декларативно провозгласивших возрождение местного самоуправления, данный закон не только восстановил понятие местного самоуправления, но и определил важнейшую основу его деятельности — коммунальную (муниципальную) собственность.

Более детально правовой статус местного самоуправления установил Закон РСФСР от 6 июля 1992 года № 1550-I «О местном самоуправлении в Российской Федерации». Его принятие было связано с внесением принципиального положения в действовавшую Конституцию РСФСР о том, что местные Советы более не входят в единую систему представительных органов государственной власти. Однако попытки путем постепенных изменений трансформировать местные Советы из местных органов государственной власти в органы местного самоуправления успехом не увенчались. В сентябре — октябре 1993 года Президентом РФ были приняты решения, которые привели к ликвидации не только советской государственности, но и зарождающихся элементов местного самоуправления. Впрочем, местные Советы были распущены не на всей территории государства.

В целом процессы 1990–1993 годов, хотя и не привели к формированию системы местного самоуправления, позволили существенно пересмотреть устоявшиеся взгляды и подходы, заложить правовую основу будущей муниципальной реформы. Развернувшиеся в эти годы дискуссии о судьбе местного самоуправления в России постепенно сформировали представление о модели российского местного самоуправления, которая была закреплена в конституционном акте. Конституция Российской Федерации закрепила местное самоуправление в ст. 3 как форму народовластия, а в ст. 12 — как основу конституционного строя. В нее была включена отдельная глава 8 «Местное самоуправление», а также другие конституционные положения, регулирующие основные вопросы жизнедеятельности местного сообщества:

- право на муниципальную собственность, в том числе на землю и другие природные ресурсы (ст. 8 и 9);
- институты правового положения человека и гражданина в системе местного самоуправления (ст. 18, 24, 32, 33, 40, 41, 43, 46). В частности, ст. 18 устанавливает, что права и свободы человека и гражданина определяют деятельность местного самоуправления; в ст. 32 за гражданами России закрепляется право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме; в соответствии со ст. 33 граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления; ст. 40, 41 и 43 определяют направления деятельности органов местного самоуправления в сфере жилищного строительства, медицинского обслуживания, основного общего и среднего профессионального образования.

Вопросы местного самоуправления напрямую затрагиваются в общей сложности в девятнадцати статьях Конституции РФ и являются нормами прямого действия, подлежат непосредственному применению, в том числе судебными органами.

Конституция РФ стала основой для разработки Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», после принятия которого Россия присоединилась и к ряду международных актов. 28 февраля 1996 года Россия подписала, а 20 марта 1998 года ратифицировала *Европейскую хартию местного самоуправления*, взяв на себя обязательство соблюдать признанные Советом Европы принципы организации местного самоуправления. Кроме того, страны — участницы Совета Европы в 1992 году в Страсбурге приняли *Европейскую хартию городов* в качестве своеобразного кодекса «хорошего» управления городом, а в ее соста-