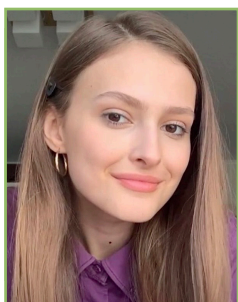


УДК 342.32(045)
© Кундакчян Е. А., 2022

О некоторых проблемах реализации принципа разделения властей и механизма сдержек и противовесов в современной России



Ева Артемовна Кундакчян, студентка юридического факультета, Финансовый университет, Москва, Россия
Eva A. Kundakchyan, student, Faculty of law, Financial University, Moscow, Russia
eva.kund2@gmail.com

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрена совокупность проблем, касающихся реализации принципа разделения властей и функционирования механизма сдержек и противовесов в России, особое внимание уделено данным категориям в контексте изменений законодательства. Поднимаются проблемы горизонтального и вертикального разделения властей, в том числе в системе публичной власти, разграничения полномочий между органами государственной власти. Автором были сделаны выводы о низком уровне самостоятельности субъектов федерации и органов местного самоуправления в рамках реализации принципа разделения властей, уникальном многообразии полномочий Президента и его принадлежности к особой ветви власти. В качестве решения проблем предлагаются теоретические и практические преобразования, в числе которых дополнение легально закрепленного объема полномочий Президента, определение способов снижения экономической зависимости регионов и муниципалитетов.

Ключевые слова: горизонтальное разделение властей; вертикальное разделение властей; механизм сдержек и противовесов; государственная власть; публичная власть; баланс полномочий; президентская власть

Для цитирования: Кундакчян Е. А. О некоторых проблемах реализации принципа разделения властей и механизма сдержек и противовесов в современной России. *Научные записки молодых исследователей.* 2022;10(6):50–59.

Научный руководитель: **Курильюк Ю.Е.**, кандидат юридических наук, доцент департамента международного и публичного права юридического факультета, Финансовый университет, Москва, Россия / Scientific supervisor: **Kurilyuk Yu.E.**, Cand. Sci. (Law), Associate Professor of Department of international and public law, Faculty of Law, Financial University, Moscow, Russia.

Checks and Balances in Modern Russia: Problems of Implementing the Principle of Powers' Separation

ABSTRACT

The paper considers a set of problems related to implementing the principal authorities' separation and the functioning of the mechanism of checks and balances in Russia. The author drew a special attention to these categories in legislative changes. The study reviewed the issues of horizontal and vertical separation of authorities, including in the public power system, the division of powers between state authorities. The author made conclusions about the low level of autonomy of the subjects of the federation and local governments in the implementation's framework of the principle of separation of powers, the unique variety of powers of the President and his belonging to a special branch of the state. The author proposed as the problems solution, theoretical and practical transformations, including the addition of the legally fixed scope of the President powers, the identification of ways to reduce the economic dependence of regions and municipalities.

Keywords: horizontal separation of powers; vertical separation of powers; checks and balances; state power; public power; balance of powers; presidential power

For citation: Kundakchyan E. A. Checks and balances in modern Russia: Problems of implementing the principle of powers' separation. *Nauchnye zapiski molodykh issledovatelei = Scientific notes of young researchers*. 2022;10(6):50–59.

Введение

Как известно, человек немислим без социума, который, в свою очередь, уже много веков упорядочивается государственной властью. Являясь неотъемлемым элементом функционирования государства, государственная власть обладает особым механизмом реализации. Первое государство, как и государственная власть в нем, возникло примерно за несколько тысячелетий до нашей эры, что позволяет нам говорить о «классическом», почти что вечном характере настоящей проблематики. Тем не менее такой вывод не означает полную изученность темы: общество – динамическая система, вместе с которой склонно меняться государство, его власть и процесс ее реализации, тем самым делая необходимым непрерывный процесс изучения данных категорий.

Актуальность выбранной темы обосновывается не только постановкой указанной извечной проблемы, но также и протекающими в современной России процессами внесения изменения в систему законодательства, влияющими на особенности функционирования

органов государственной власти, в том числе принятием поправки к Конституции в 2020 г. и подготовкой новых редакций ряда федеральных законов. Законодательные нововведения повлекли за собой перераспределение полномочий между органами государственной власти, что изменило порядок реализации конституционного принципа разделения властей. В связи с этим появились интересные точки зрения на взаимоотношение центра и субъектов, место президента в системе разделения властей, функционирование механизма сдержек и противовесов. Многообразие доктринальных позиций, сопровождающееся высказыванием порой противоположных мнений, нуждается в оценке, поэтому мы считаем необходимым внести свой вклад в анализ теоретических и практических аспектов осуществления государственной власти в новых российских реалиях.

Горизонтальное и вертикальное разделение властей

Статья 10 Конституции РФ закрепляет принцип разделения властей на 3 ветви: законодатель-

ную (Федеральное Собрание), исполнительную (Правительство) и судебную (федеральные судебные органы и суды субъектов)¹.

Федеративное устройство России позволяет говорить как о горизонтальном разделении властей, так и о вертикальном, т.е. разграничении предметов ведения [1, с. 17–18]. Тем не менее мы не можем полностью согласиться с этим, поскольку отношения «центр-субъекты» не предполагают элементов сдерживания и не дают достаточный уровень самостоятельности для того, чтобы говорить о реальном разделении властей.

Сужение полномочий субъектов может быть усмотрено как в законодательстве (к предметам исключительного ведения Российской Федерации и совместного ведения в Конституции отнесены основные сферы жизни общества, четко обозначенные положения; к ведению субъектов относятся лишь оставшиеся, ничем, по сути, не определенные, сферы), так и в практике Конституционного Суда РФ. В 2000 г. Конституционный Суд отметил, что реализация принципов федерализма не должна умалять государственные единство и целостность². В 2002 г. он объяснил, что вмешательство центра в функционирование субъектов возможно при необходимости, в том числе в рамках контроля за деятельностью органов государственной власти и должностных лиц³. Ограничение са-

мостоятельности субъектов демонстрируется даже на примере отсутствия в них собственной судебной власти, кроме мировых судей, а также конституционных (уставных) судов [2, с. 33], которые вскоре будут окончательно ликвидированы в связи с изменениями, внесенными в Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»⁴. Кроме того, некоторые субъекты фактически зависимы от центра в связи с огромными долгами перед Российской Федерацией, спровоцированными скромным финансированием [3, с. 154].

Ограничивающим реализацию вертикального разделения властей видится упразднение конституционных (уставных) судов субъектов. Практика показывает, что такое решение может быть объяснено случаями расхождения позиций конституционных (уставных) судов субъектов и Конституционного Суда Российской Федерации. Все же вместо упразднения возможно было выбрать вариант разрешения конфликта компетенций, более соответствующий принципу федерализма, — их четкое законодательное разграничение, устранение правовых пробелов. Итог же упразднения — понижение уровня доступности конституционного производства [4, с. 71].

Повышение уровня самостоятельности регионов возможно в первую очередь за счет избавления от отмеченной финансовой зависимости от центра. Самостоятельность бюджетов подрывается вследствие централизации налоговых доходов при децентрализации бюджетных полномочий. В федеральный бюджет поступает значительная часть налогов, в региональный же — налог на имущество организаций, налог на игорный бизнес и транспортный налог. Остальные налоговые доходы бюджета субъекта — отчисления от федеральных налогов по различным нормативам, установленным в ст. 56 Бюджетного кодекса Российской Фе-

публики Адыгея». Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». 2002. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_36254/ (дата обращения: 12.09.2022).

⁴ Федеральный конституционный закон от 08.12.2020 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы». Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». 2020. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_369977/ (дата обращения: 12.09.2022).

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». 2020. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 12.09.2022).

² См.: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 07.06.2000 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». 2000. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_27571/ (дата обращения: 12.09.2022).

³ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 04.04.2002 № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета — Хасэ Рес-

дерации⁵. Значительная доля таких налоговых поступлений, а также регулярное получение материальной помощи (дотаций, субвенций, субсидий) от государства ярче всего демонстрирует зависимость регионального бюджета, негативно влияющую на возможность самостоятельного решения вопросов регионального значения, исполнения закрепленных за субъектами полномочий. Отказаться от межбюджетных трансфертов на сегодняшний день представляется нереальным, так как долговая нагрузка у 29 субъектов РФ составляет более 50%⁶. Один из факторов – передача субъектам полномочий, на исполнение которых у них не хватает финансового обеспечения. Е. Е. Афанасьева отмечает недопустимость передачи полномочий в таких условиях, как один из шагов на пути к достижению самостоятельности регионов [5, с. 36]. Кроме того, согласимся со следующей позицией: необходимо увеличение объема налоговых полномочий субъектов по бюджетообразующим налогам (практически во всех субъектах лидируют налог на прибыль организаций и налог на доходы физических лиц⁷), перевод таких налогов в разряд региональных для наращивания собственной доходной базы [5, с. 36]. Таким образом мы снижаем степень участия центра в формировании региональных бюджетов.

Место Президента в системе горизонтального разделения властей

Вопрос о полномочиях Президента активно обсуждается с 2020 г. Так, по мнению профессора Н. М. Чепурновой, широкий объем полномочий Президента позволяет говорить об

ограничении принципа самостоятельности исполнительной и законодательной властей [6, с. 91]. Обращаясь к Конституции, заметим, что Президент, например, может распустить Государственную Думу в случае трехкратного отклонения ею кандидатур председателя, а также одной трети кандидатур членов Правительства, предлагаемых главой государства. В случае, если Государственная Дума выразит недоверие Правительству или откажет ему в доверии, она также может быть распущена Президентом. Важным полномочием Президента является внесение предложений о поправках к Конституции (яркий пример чего можно было наблюдать в 2020 г.⁸) и ее пересмотре. Кроме того, он контролирует нормотворчество Правительства, имеет право отменить его нормативно-правовые акты, если они, к примеру, противоречат его указам. Президент осуществляет непосредственное руководство некоторыми федеральными министерствами, службами, агентствами (например, Министерством иностранных дел, Министерством внутренних дел, Министерством юстиции, Министерством обороны и др.). Все это неполный перечень взаимодействия Президента с законодательной и исполнительной властью.

Осуществление руководства некоторым количеством федеральных органов исполнительной власти, наряду с осуществлением общего руководства Правительством, дает основания полагать, что Президент относится к исполнительной ветви власти. Однако, с нашей точки зрения, это не является корректным подходом, так как признает лишь исполнительно-распорядительный характер функций главы государства, игнорируя его тесное взаимодействие с законодательной и судебной ветвями власти.

Конкретизируем основные полномочия Президента. Так, В. В. Гончаров говорит о следующих уникальных функциях:

- 1) реализация его функций как гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина;
- 2) контроль за деятельностью органов исполнительной власти;

⁵ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ. Справочно-правовая система «Консультант-Плюс». 1998. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 28.11.2022).

⁶ См.: Государственный долг субъектов и долг муниципальных образований субъектов РФ (данные Федерального Казначейства) от 01.09.2022. НПО «КРИСТА». URL: <https://www.iminfin.ru/areas-of-analysis/budget/gosudarstvennyj-dolg-sub-ektov-rf?territory=45000000> (дата обращения: 28.11.2022).

⁷ См.: Оперативные (ежедневные) данные об исполнении бюджета (данные Федерального Казначейства) от 01.04.2022. НПО «КРИСТА». URL: <https://www.iminfin.ru/areas-of-analysis/budget/dokhodybyudzheta?territory=45000000> (дата обращения: 28.11.2022).

⁸ См.: Послание Президента Федеральному Собранию от 15.01.2020. Администрация Президента. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 09.09.2022).

- 3) участие в формировании практически всех органов государственной власти;
- 4) назначение некоторых категорий должностных лиц органов государственной власти;
- 5) надзорные полномочия;
- 6) координация системы публичной власти;
- 7) функционирование института помилования;
- 8) исполнительно-распорядительные полномочия;
- 9) предоставление гражданства и политического убежища;
- 10) объявление войны и мира;
- 11) представительство в международных отношениях [7, с. 92–93].

Объем перечисленных полномочий Президента может быть и расширен. Конституционный Суд, размышляя над конституционностью поручения Президента по Чеченскому вопросу в 1995 г., признал возможность Президента России осуществлять полномочия, выходящие за рамки Конституции⁹. Легитимация так называемых «скрытых» полномочий, по мнению Конституционного Суда, осуществляется за счет отсутствия противоречия конституционному законодательству и ограниченностью деятельности Президента рамками принципа разделения властей. Тем не менее такие основания расширения полномочий весьма расплывчаты, и ни в практике, ни в законодательстве нами не было найдено их конкретизации. Д. А. Лукьянова видит в этом проблему реализации разделения властей, так как, получается, что принцип не затрагивает «самого мощного носителя власти» – Президента [6, с. 92].

Все вышеуказанное позволяет нам говорить о том, что президентская власть в современной России не может принадлежать к одной из легально определенных в ст. 10 Конституции ветвей. В таком случае для решения доктринальной проблемы поиска места Президента в системе разделения властей согласимся

⁹ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31.07.1995 № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 “О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики” и др.». Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». 1995. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7552/ (дата обращения: 12.09.2022).

с точкой зрения С. А. Авакьяна о том, что есть смысл выделить более десяти ветвей власти, включая президентскую¹⁰. Основанием для выделения президентской ветви считаем статус главы государства, который теоретически не позволяет отнести Президента к какой-либо из существующих ветвей власти, а также объем и разнообразность полномочий.

Кроме того, «скрытые полномочия» нуждаются в конкретизации законодателем. Критерии, упомянутые Конституционным Судом, с нашей точки зрения, не подходят для объективной оценки действий Президента.

Механизм сдержек и противовесов как реализация горизонтального разделения властей

Механизм сдержек и противовесов представляет собой воплощение в жизнь конституционного принципа разделения властей [8, с. 37–38]; направлен на обеспечение самостоятельного функционирования всех ветвей власти на основе их взаимодействия, а также призван не допустить концентрацию власти у одной из них¹¹. Хотя сам термин не закреплен легально, мы можем говорить о фактическом существовании такого механизма в России в силу разделения полномочий между субъектами государственной власти, направленного на устранение ее моноцентризма, исключение единоличного правления и сдерживание друг друга.

Так, упомянутые полномочия распределены между Президентом, Государственной Думой, Советом Федерации, Правительством и органами судебной власти. Механизм проявляется, например, в возможности Государственной Думы выразить недоверие Правительству, праве Президента отправить Правительство в отставку. Президент может быть отрешен от должности Советом Федерации в случае обви-

¹⁰ См.: Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс. Т. 1. М.: Норма: ИНФРА-М; 2022:378–380.

¹¹ См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 07.10.2005 № 341–0 «По запросу Сахалинской областной Думы о проверке конституционности пункта б статьи 4 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”». Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». 2006. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_56229/ (дата обращения: 12.09.2022).

Президент
Право отлагательного вето
Право роспуска Госдумы
Общее руководство Правительством
Участие в назначении на должности судей высших судов и освобождении их от должности

Совет Федерации	Государственная Дума
Право отклонить законы, принимаемые Госдумой	Право выразить недоверие, отказать в доверии Правительству
Право отклонить указы о ЧП, ВП и некоторые другие решения Президента	Право отклонить кандидатуру Председателя Правительства
Право отрешить Президента от должности в случае его обвинения Госдумой	Право вынести обвинение Президенту в целях отрешения его от должности
Назначение на должность некоторых судей высших судов, освобождение их от должности	Утверждение кандидатуры заместителей Председателя Правительства, части министров

Правительство
Сложение полномочий перед вновь избранным Президентом
Право Председателя поставить перед Госдумой вопрос о доверии Правительству

Суды
Проверка конституционности законов и подзаконных актов всех органов государственной власти

Рис. Функционирование механизма сдержек и противовесов в России

Источник: составлено автором.

нения Государственной Думой. Государственная Дума, в свою очередь, может быть распущена Президентом. Кроме того, механизм сдержек и противовесов проявляется в формировании состава одного органа государственной власти другим, что, с нашей точки зрения, позволяет говорить о неофициальной подконтрольности последнего. Некоторые примеры функционирования механизма представлены на *рисунке*.

Изменение круга полномочий Президента в ходе принятия вышеупомянутой поправки к Конституции определило интересный вектор развития механизма сдержек и противовесов в России. Закрепление за Президентом права обращаться в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности законопроектов, с одной стороны, дает возможность главе государства как гаранту Конституции влиять на нормотворчество законодательной ветви влас-

ти, являя собой здоровое проявление функционирования механизма сдержек и противовесов. С другой стороны, такая норма права уменьшает возможность парламента преодолевать президентское вето. Такая процедура, конечно, позволяет повысить легальность и легитимность законов, однако неоднозначным видится момент независимости Конституционного Суда, так как прекращение полномочий судей теперь возможно решением Совета Федерации по представлению Президента. Сомнение в независимости Конституционного Суда теоретически способно поставить под вопрос его самостоятельность как института судебной власти.

В результате принятия поправки к Конституции к компетенции Президента стало относиться освобождение от должности Генерального прокурора, чем ранее занимался Совет Федерации. П. В. Крашенинников отметил, что

данное нововведение обосновывается попыткой избежать в будущем кризисов, проявляющихся в отказе Совета Федерации освободить от должности Генерального прокурора¹². И хотя это можно обосновать практикой (в 1999 г. генеральный прокурор Ю. И. Скуратов был отстранен Президентом, однако Совет Федерации отказался одобрять отставку), в определенном смысле такое положение вещей можно трактовать как нарушение баланса полномочий органов государственной власти.

Однако расширение полномочий Президента компенсируется делегированием определенных элементов его компетенции палатам парламента. Так, например, Государственная Дума утверждает кандидатуры заместителей Председателя Правительства и большего количества министров, причем Президент не имеет права отказать в их назначении. Это повышает роль парламента в формировании органов исполнительной власти, увеличивает степень сдерживания деятельности Правительства.

Изменения, коснувшиеся механизма сдержек и противовесов, особенно в части расширения полномочий Президента, несмотря на ряд усмотренных проблем, не затронули саму суть механизма – недопущение моноцентризма власти.

Разделение властей в системе публичной власти

Ряд проанализированных ниже законодательных положений наводят на размышления о реализации обсуждаемого конституционного принципа в системе публичной власти.

В законе публичность как свойство государственной власти рассматривается в качестве взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти «для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории» (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ). С. А. Авакьян подчеркивает, что в основе публичной власти в широком смысле лежит ее осуществление в формах государственной

¹² См.: Сенаторов направляют на консультации. Совет Федерации примет участие в назначении силовиков, но лишится права назначать генпрокурора. Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4242933> (дата обращения: 09.09.2022).

власти, общественной власти и власти органов местного самоуправления, а также ее принадлежность народу¹³. Организация публичной власти обуславливается федеративным государственным устройством и проявляется в ее делении на уровни, закрепленные в ч. 6 ст. 1 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти»)¹⁴:

- 1) государственный – федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов;
- 2) местный – органы местного самоуправления.

Взаимосвязь уровней власти как элементов системы позволяет нам говорить о разграничении выполняемых на каждом уровне полномочий, призванном обеспечить эффективное управление обществом. Кроме того, организация публичной власти, установленная в соответствующем федеральном законе, напоминает вертикальное разграничение властей. Единственное отличие между ними – наличие органов местного самоуправления как элемента системы.

Включение местного самоуправления в систему публичной власти является решением проблемы, стоявшей перед научным сообществом долгие годы. Так, например, С. А. Авакьян говорит о местной власти как о самостоятельной подсистеме публичной власти [9, с. 6–8], Н. С. Бондарь находит подтверждения публичности муниципальной власти в решениях Конституционного Суда РФ [10, с. 7], объясняющего указанное свойство осуществлением народа как носителя публичной власти своих властных полномочий на местном уровне¹⁵. Однако можем заметить новую

¹³ См.: Авакьян С.А. Указ. соч. С. 139–141.

¹⁴ Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». 2021. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/ (дата обращения: 12.09.2022).

¹⁵ См., например: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11.12.1998 № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации». Справочно-правовая система

возникшую проблему. Публичность — одно из основополагающих свойств государственной власти. В таком случае не является ли надевание такой характеристикой власти местного самоуправления претензией на огосударствление муниципального уровня, изначально существовавшего как демократический институт волеизъявления граждан, отделенный от государства? Тенденция огосударствления лишает местную власть самостоятельности, что, как было неоднократно подчеркнuto, несовместимо с идеальной моделью реализации принципа разделения властей.

По смыслу ст. 71–73 Конституции вся полнота власти сосредоточена в руках государственных органов. В таком случае органы местного самоуправления, по сути, тоже решают часть вопросов государственного ведения, которые намеренно были «спущены» на местный уровень с передачей соответствующих прав и обязанностей. Однако такой подход можно посчитать довольно категоричным и вносящим неясность в положения о разграничении полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления (ч. 6 ст. 1 ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти»), наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями (ч. 8 ст. 1 ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти»). Так, Верховный Суд Российской Федерации приводит в пример наделение органа местного самоуправления правом «образования административных комиссий в целях привлечения к административной ответственности»¹⁶.

Хотя ч. 3 ст. 132 Конституции называет отношения между органами местного само-

управления и органами государственной власти «взаимодействием», остальные нормы, затрагивающие данную сферу, позволяющие назвать это властеотношениями. Государственная власть контролирует переданные полномочия, имеет право участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначать и освобождать от должности должностных лиц, регулировать вопросы организации органов местного уровня, выполнять исполнительно-распорядительные и контрольные функции и др.

Механизм сдержек и противовесов, несмотря на ряд нюансов, стабильно функционирует, не допуская моноцентризма власти, в рамках горизонтального разделения властей.

Говоря о вертикальном разделении властей, мы заметили, что субъекты располагают небольшим количеством денежных средств в региональных бюджетах, что вынуждает искать выходы из положения и приводит к наличию долговых обязательств перед Российской Федерацией. Проблема финансового обеспечения касается и местного уровня. Ю. Е. Курилюк отмечает существенный разрыв между важностью задач, поставленных перед органами местного самоуправления, и объемом их финансирования [11, с. 7]. Поэтому даже если мы допустим самостоятельность этого уровня публичной власти, реализация его полномочий в полной мере зачастую невозможна.

Система публичной власти предполагает разграничение полномочий между ее уровнями по вертикали, однако это разграничение довольно условно, как и в случае с вертикальным разделением властей между федерацией и субъектами. Фактически самостоятельность органов местного самоуправления довольно ограничена, что обусловлено чрезмерным вмешательством государственных органов и скромностью местных бюджетов. Так, согласимся с Ю. Е. Курилюк в том, что финансовые возможности должны быть приведены в соответствие с объемом полномочий, например, за счет ряда налого-

«КонсультантПлюс». 1998. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_21423/ (дата обращения: 12.09.2022); Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27.01.1999 № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации». Собрание законодательства Российской Федерации: официальные электронные версии бюллетеней. 1999. URL: https://www.szrf.ru/szrf/docslst.php?md=0&nb=100&year=&issid=1001999006000&div_id=5 (дата обращения: 12.09.2022).

¹⁶ См.: Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2008 года. Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». 1998. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_77678/ (дата обращения: 12.09.2022).

вых льгот для местного уровня власти [11, с. 8]. О разделении властей можно будет говорить в случае сокращения государственного влияния на местный уровень власти, так как предполагается разграничение полномочий: в системе публичной власти вопросы государственного значения должны решаться на федеральном уровне и уровне субъектов, а местного – на местном.

Выводы

Очевидно, что заявленный в законодательстве принцип разделения властей, а также механизм сдержек и противовесов неидеальны. Существуют мнения о наличии проблем как на теоретическом, так и на практическом уровнях. Среди выявленных и проанализированных – невозможность отнести Президента ни к одной из ветвей власти при активном осуществлении им этой власти, неоднозначность его «скрытых полномочий» в рамках реализации принципа разделения властей, несамостоятельность субъектов в отношениях «центр-субъекты», несамостоятельность органов местного самоуправления в отношениях с государственным уровнем публичной власти. Было установлено, что механизм сдержек и противовесов, несмотря на ряд нюансов, стабильно функционирует, не допуская моноцентризма власти, в рамках горизонтального разделения властей. Вертикальное разделение как в системе государ-

ственной, так и в системе публичной власти довольно условно из-за упомянутой выше несамостоятельности элементов.

Были определены следующие варианты решения проблем:

1) на теоретическом уровне – выделение президентской ветви власти в отдельную ветвь, обоснованное его уникальным кругом полномочий;

2) закрепление на законодательном уровне условий осуществления Президентом необходимых в конкретной ситуации полномочий после оценки Конституционным Судом их соответствия принципу разделения властей и балансу полномочий органов государственной власти;

3) повышение самостоятельности регионов за счет снижения федерального участия в формировании региональных бюджетов путем расширения налоговых полномочий субъектов по бюджетообразующим налогам (отчислениям от федеральных налогов), перевод таких налогов в разряд региональных;

4) увеличение местных бюджетов для эффективной реализации их полномочий, например, с помощью ряда налоговых льгот;

5) расширение объема самостоятельности органов местного самоуправления для обеспечения более полных возможностей реализации их полномочий и выполнения поставленных задач.

Список источников

1. Авакьян С.А. Разделение властей: для каких уровней применять? *Вестник СГЮА*. 2018;(123):15–26.
2. Молочков А.А. Проблемные аспекты регламентации и реализации принципа разделения властей в современной России. *Вестник Белгородского юридического института МВД России*. 2018;(3):30–34.
3. Елисеева Г.В. Проблемы федерализма в Российской Федерации. *Вестник СИБИТа*. 2020;2(34):153–157.
4. Курилюк Ю.Е., Гаранин Д.А. Конституционные и уставные суды субъектов России в национальной судебной системе: прошлое, настоящее и будущее. *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*. 2021;(4):66–72.
5. Афанасьева Е.Е. Финансовая самостоятельность бюджетов субъектов Центрального федерального округа: состояние и перспективы достижения. *Вестник евразийской науки*. 2020;12(2):26–38.
6. Чепурнова Н.М. Сущность и содержание конституционного принципа разделения властей в Российской Федерации. *Вестник Московского университета МВД России*. 2019;(2):86–94.
7. Гончаров В.В. О месте и роли Президента Российской Федерации в системе органов государственной власти. *Аграрное и земельное право*. 2021;(2):90–94.
8. Mendieta D., Tobon-Tobon M.L. The Separation of Powers and the System of Checks and Balances in the United States: From Hamilton, Madison and Marshall's Dream to the Threat of the Imperial Presidency. *Juridicas*. 2018;15(2):36–53.

9. Авакьян С.А. Публичная власть: конституционно-правовые аспекты. *Вестник Тюменского государственного университета*. 2009;(2):5–15.
10. Бондарь Н.С. *Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России*. М.: Норма: ИНФРА-М; 2008. 592 с.
11. Курилюк Ю.Е. Экономические и правовые проблемы осуществления полномочий органами местного самоуправления в контексте изменения их статуса в системе публичной власти. *Самоуправление*. 2022;3(131):6–8.

References

1. Avakyan S.A. Separation of powers: Which levels to apply? *Vestnik SGUA = Bulletin of SGUA*. 2018;(123):15–26. (In Russ.).
2. Molochkov A.A. Problematic aspects of regulation and implementation of the principle of powers' separation in modern Russia. *Vestnik Belgorodskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii = Bulletin of the Belgorod Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2018;(3):30–34. (In Russ.).
3. Eliseeva G.V. Problems of federalism in the Russian Federation. *Vestnik SIBITa = Bulletin of SIBIT*. 2020;2(34):153–157. (In Russ.).
4. Kurilyuk Yu.E., Garanin D.A. Constitutional and statutory courts of the constituent entities of Russia in the national judicial system: Past, present and future. *Gumanitarnye nauki. Vestnik Finansovogo universiteta = Humanitarian sciences. Bulletin of the Financial University*. 2021;(4):66–72. (In Russ.).
5. Afanas'eva E.E. Financial Independence of the Budgets of the Subjects of the Central Federal District: Status and Prospects for Achievement. *Vestnik evrazijskoj nauki = Bulletin of Eurasian Science*. 2020;12(2):26–38. (In Russ.).
6. Chepurnova N.M. Essence and content of the constitutional principle of separation of powers in the Russian Federation. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii = Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2019;(2):86–94. (In Russ.).
7. Goncharov V.V. On the place and role of the President of the Russian Federation in the system of public authorities. *Agrarnoe i zemel'noe pravo = Agrarian and land law*. 2021;(2):90–94. (In Russ.).
8. Mendieta D., Tobon-Tobon M.L. The Separation of Powers and the System of Checks and Balances in the United States: From Hamilton, Madison and Marshall's Dream to the Threat of the Imperial Presidency. *Juridicas*. 2018;15(2):36–53.
9. Avakyan S.A. Public authority: Constitutional and legal aspects. *Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of the Tyumen State University*. 2009;(2):5–15. (In Russ.).
10. Bondar N.S. *Local self-government and constitutional justice: The constitutionalization of municipal democracy in Russia*. Moscow: Norma: INFRA-M; 2008. 592 p. (In Russ.).
11. Kurilyuk Yu.E. Economic and legal problems of exercising powers by local governments in the context of changing their status in the system of public authority. *Samoupravlenie = Self management*. 2022;3(131):6–8. (In Russ.).