

Научная статья  
УДК 342.6  
<https://doi.org/10.36511/2078-5356-2021-4-118-126>

**Критический взгляд на совершенствование системы  
органов исполнительной власти  
в контексте Конституционной реформы 2020 года**

**Субботин Антон Михайлович<sup>1</sup>, Трусов Николай Александрович<sup>2</sup>**

<sup>1,2</sup>Нижегородская академия МВД России, Нижний Новгород, Россия

<sup>1</sup>sam1981@yandex.ru

<sup>2</sup>nikevor@yandex.ru

**Аннотация.** На базе 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» в статье предпринята попытка с критической точки зрения оценить отдельные вопросы совершенствования системы органов исполнительной власти.

**Ключевые слова:** Конституция Российской Федерации, Закон о поправке к Конституции Российской Федерации, конституционная реформа 2020 года, органы власти, система органов исполнительной власти, критика

**Для цитирования:** Субботин А. М., Трусов Н. А. Критический взгляд на совершенствование системы органов исполнительной власти в контексте Конституционной реформы 2020 года // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2021. № 4 (56). С. 118—126. <https://doi.org/10.36511/2078-5356-2021-4-118-126>.

Original article

**A critical look at improving the system of executive bodies  
in the context of the 2020 Constitutional Reform**

**Anton M. Subbotin<sup>1</sup>, Nikolai A. Trusov<sup>2</sup>**

<sup>1,2</sup>Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Nizhny Novgorod, Russian Federation

<sup>1</sup>sam1981@yandex.ru

<sup>2</sup>nikevor@yandex.ru

**Abstract.** On the basis of the Law of the Russian Federation on the amending the Constitution of the Russian Federation of February 14, 2020 no. 1-FKZ "On improving regulation of certain issues of the organization of public power", the article attempts to critically assess certain issues of improving the system of executive authorities.

**Keywords:** the Constitution of the Russian Federation, the law on amendments to the Constitution of the Russian Federation, the constitutional reform of 2020, authorities, the system of executive authorities, criticism

**For citation:** Subbotin A. M., Trusov N. A. A critical look at improving the system of executive bodies in the context of the 2020 Constitutional Reform. *Legal Science and Practice: Journal of Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2021, no. 4 (56), pp. 118—126. (In Russ.). <https://doi.org/10.36511/2078-5356-2021-4-118-126>.

Озвученное Президентом Российской Федерации 15 января 2020 года послание Федеральному Собранию Российской Федерации стало отправной точкой конституционной реформы 2020 года. В своем послании В. В. Путин отметил, что «потенциал Конституции 1993 года

© Субботин А. М., Трусов Н. А., 2021

далеко не исчерпан, а фундаментальные основы конституционного строя, права и свободы человека, надеюсь, еще многие десятилетия будут оставаться прочной ценностной базой для российского общества». Вместе с тем он вынес на обсуждение ряд конституционных поправок, которые считает «обоснованными и важными для дальнейшего развития России как правового социального государства» [1].

Окончательный вид предлагаемые изменения приобрели в Законе 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» [2] (далее по тексту — Закон о поправке № 1-ФКЗ). Краеугольным результатом конституционной реформы 2020 года стало опубликование обновленного текста Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года с учетом поправок, вступивших в силу с 4 июля 2020 года.

Положительно оценивая конституционное реформирование, как, собственно, и сам Закон о поправке № 1-ФКЗ, авторами работы предпринята попытка с критической точки зрения оценить дискуссионные вопросы совершенствования системы органов исполнительной власти в контексте конституционной реформы 2020 года.

Действующая система федеральных органов исполнительной власти основана на Указе Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [3]. Именно этим Указом установлено деление федеральных органов исполнительной власти с точки зрения осуществления руководства ими Президентом или Правительством Российской Федерации.

Соответствующий подход сохранился и в указах Президента Российской Федерации «О структуре федеральных органов исполнительной власти», в частности, от 15 мая 2018 года № 215 [4], изданном после формирования Правительства Российской Федерации по результатам последних президентских выборов 18 марта 2018 года, и от 21 января 2020 года № 21 [5], изданном в контексте проводимой конституционной реформы 2020 года.

Предлагаемые Законом о поправке № 1-ФКЗ изменения в Конституцию Российской Федерации не меняют сложившуюся систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, но вносят в процесс их формирования и управления ими существенные новации, на которых стоит остановить внимание.

**Во-первых.** В конституционный текст вводится формулировка «система публичной власти». Указанное понятие не является новым ни в науке конституционного права, ни в науке административного права и достаточно хорошо изучено, но в тексте Конституции Российской Федерации 1993 года словосочетания подобного рода не встречаются.

Сама по себе формулировка «система публичной власти» не просто дополняет имевшийся в конституционном тексте порядок словосочетаний «государственная власть», «органы государственной власти», «система государственной власти», «система органов государственной власти», «система исполнительной власти», «власть народа», «власть в Российской Федерации» и др. Так, подпункт «в» пункта 45 статьи 1 Закона о поправке № 1-ФКЗ конкретизирует, что в единую систему публичной власти входят «органы местного самоуправления и органы государственной власти». Это также является давно известным положением. Однако пункт 14 статьи 1 Закона о поправке № 1-ФКЗ, дополнив функции Президента Российской Федерации («поддерживает гражданский мир и согласие в стране»), скорректировал редакцию одной из них (табл. 1).

Таблица 1

**Сравнительная таблица  
изменений редакции части 2 статьи 80  
Конституции Российской Федерации**

Редакция Конституции Российской Федерации до поправок 2020 года	Предлагаемая редакция Законом о поправке № 1-ФКЗ
Президент Российской Федерации ... обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.	Президент Российской Федерации ... обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти.

Таким образом, Закон о поправке № 1-ФКЗ наделяет Президента Российской Федерации функцией по согласованному функционированию и взаимодействию, в том числе органов местного самоуправления между собой и органов местного самоуправления с органами государственной власти.

Само по себе указанное положение логически понятно, исходя хотя бы из положения о представительном характере института

президентства в России. Получивший свой мандат на всеобщих прямых выборах Президент Российской Федерации призван представлять интересы всего населения страны, в том числе (методом «домино») и институтов коллективного выражения воли и интересов многонационального народа. Однако Президент Российской Федерации — высший орган государственной власти, глава государства, а органы местного самоуправления, согласно статье 12 Конституции Российской Федерации, «не входят в систему органов государственной власти». Именно это конституционное положение обусловило построение в России англосаксонской модели местного самоуправления, когда органы государственной власти не могли, по крайней мере, *de jure*, управлять органами местного самоуправления. Само же указанное положение составляет одну из основ конституционного строя России и ей, согласно части 2 статьи 16 Конституции Российской Федерации, не могут противоречить «никакие другие положения настоящей Конституции». Следовательно, конституционность рассмотренного положения пункта 14 статьи 1 Закона о поправке № 1-ФКЗ может быть поставлена под сомнение, а сама позиция, таким образом, является дискуссионной.

**Во-вторых.** Принцип разделения властей, как еще одна основа конституционного строя России, установленный статьей 10 Конституции Российской Федерации, стал иметь в науке в целом единую трактовку его проекции на российскую действительность. Согласно данной статье, Президент Российской Федерации не относится ни к одной из трех «классических» ветвей власти, а, образно говоря, «над ними», обеспечивая согласованное функционирование и взаимодействие всех органов государственной власти в стране. Такое положение главы Российского государства в системе разделения властей следовало из комплексного толкования статей 10, 11, 80, 94, 110, 125, 126 и 127 (до ее исключения) Конституции Российской Федерации (до внесения в нее поправок 2020 года), а также наличия у него отдельных конституционных полномочий, связанных с деятельностью каждого из высших органов государственной власти России.

Именно это «особое» положение Президента Российской Федерации в системе разделения властей делало его «органом с особым статусом», к которым также относятся Прокуратура, Счетная палата, Центральный Банк, Уполномоченный по правам человека, Совет

Безопасности и ряд других органов, которые, в свою очередь, также не относятся к трем «классическим» ветвям власти. Под это в науке конституционного права выстраиваются теории о наличии кроме законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти учредительной, контрольной, контрольно-надзорной, экономической и пр. Однако принципиально важным в этом «особом статусе» является иное. Именно такое, «нейтральное» положение Президента Российской Федерации в системе разделения властей позволяло ему, формально не нарушая сам принцип, выполнять роль «рефери», «судьи» в конфликтах между двумя высшими органами государственной власти разных ветвей: Государственной Думой и Правительством Российской Федерации. Конечный «вердикт» (отставка или роспуск) зависел именно от позиции главы государства. В том числе и этим, обосновывалась возможность для Президента Российской Федерации, в отсутствие пока еще принятого закона, своими указами регулировать отношения, которые являлись предметом законодательного регулирования. Такая практика имела место быть в 90-е годы нашей истории.

И вся это теоретически выверенная и логически обоснованная конструкция была поставлена под сомнение вплоть до ее деструкции положениями подпункта «б» пункта 17 и подпункта «а» пункта 31 статьи 1 Закона о поправке № 1-ФКЗ, которыми за Президентом Российской Федерации закреплялось «общее руководство Правительством Российской Федерации». Если в ранее действующей Конституции Российской Федерации (ст. 110) четко говорилось, что «исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации», у которого есть свой Председатель, определяющий основные направления деятельности Правительства и организующий его работу (ст. 113 Конституции Российской Федерации), то Закон о поправке № 1-ФКЗ «общее руководство» Правительством России закрепил за главой государства. Следовательно, общее руководство исполнительной властью в России теперь тоже следует отнести к ведению Президента Российской Федерации.

Более того, в подпункте «б» пункта 31 статьи 1 Закона о поправке № 1-ФКЗ закрепляется положение, что Правительство России вовсе не руководит деятельностью «федеральных органов исполнительной власти». А в пункте 34 статьи 1 Закона о поправке № 1-ФКЗ содержится положение, что Председатель Правительства России несет персональную ответственность

перед Президентом Российской Федерации «за осуществление возложенных на Правительство Российской Федерации полномочий».

Получается, что формальный «нейтралитет» главы государства в системе разделения властей и его положение «органа с особым статусом» поставлено таким образом под сомнение и не может не вызывать вопросы, ведь в случае конфликтов между Государственной Думой и Правительством Российской Федерации «рефери», «судья» уже будет лицом, формально юридически заинтересованным.

Таким образом, положения подпункта «б» пункта 17, подпунктов «а» и «б» пункта 31 и пункта 34 статьи 1 Закона о поправке № 1-ФКЗ в контексте соответствующих рассуждений также являются, как минимум, дискуссионными.

**В-третьих.** Закон о поправке № 1-ФКЗ существенно меняет подход к формированию Правительства России.

Ранее действующий порядок был обусловлен двумя принципами конституционного строя России: народовластие и разделение властей. Согласно первому принципу, Президент и Государственная Дума Российской Федерации являются органами с «особым положением», поскольку своей «мандат» они получают непосредственно от носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации — ее многонационального народа — на выборах. Далее именно эти два органа участвуют в формировании всех иных органов государственной власти, играют ключевую роль в досрочном прекращении каждого из них, будь то выдвижение обвинения или принятие решения о роспуске. Этим же обусловлено обстоятельство, когда формально юридически «второе лицо» в государстве проходило свое назначение при согласовании мнений обоих этих органов. При этом позиция «второго лица» очень высока: он возглавлял, руководил и определял в системе разделения властей основные направления деятельности важнейшего, мощнейшего и крупнейшего во всех смыслах органа власти в стране — Правительства.

Формально именно Председатель определял кадровую политику в Правительстве России, в его полномочия входило предложение на назначение Президенту Российской Федерации кандидатуры заместителей Председателя Правительства и федеральных министров. Следовательно, в случае его отставки, вне зависимости от ее причин, «вся его команда» уходила вслед за ним в отставку; предложение Президенту Российской Федерации на утверждение

своего видения структуры федеральных органов исполнительной власти. В истории нашего государства есть примеры, когда вновь назначенные Председатели Правительства России по своему усмотрению изменяли структуру, в том числе «выводя из-под подчинения» федерального министерства тот или иной федеральный орган исполнительной власти и подчиняя его напрямую себе (например, Федеральная служба по финансовому мониторингу при В. А. Зубкове в 2007 г.).

Закон о поправке № 1-ФКЗ внес в указанные отношения и систему «сдержек и противовесов» существенные коррективы.

С одной стороны, происходит усиление позиций законодательной ветви власти в формировании власти исполнительной за счет наделения палат Федерального Собрания Российской Федерации двумя новыми процедурными инструментами: «консультациями» в Совете Федерации Российской Федерации и «утверждением» в Государственной Думе Российской Федерации. Так, подпункт «а» пункта 24 статьи 1 Закона о поправке № 1-ФКЗ предусматривает проведение консультаций с Советом Федерации по предложенным Президентом Российской Федерации кандидатурам на 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. Сегодня указанные органы в общей структуре федеральных органов исполнительной власти еще называют «силовым блоком». Подпункты «а» и «б» пункта 25 статьи 1 Закона о поправке № 1-ФКЗ отнесли к ведению Государственной Думы утверждение по представлению Президента Российской Федерации страны кандидатуры Председателя Правительства России и утверждение по представлению последнего кандидатур заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, за исключением федеральных министров из, так называемого, «силового блока», для назначения которых предусмотрена процедура «консультаций».

С другой стороны, указанное усиление может быть лишь «искусственной фикцией», а действительность может быть противоположной вследствие наличия двух обстоятельств:

— во-первых, процедура «консультаций» дальнейшую нормативную детализацию в Законе о поправке № 1-ФКЗ, равно как и в иных

нормативных правовых актах, не получила, а сама палата как постоянно действующий орган не может нести конституционной ответственности за принятое в рамках консультирования политическое решение, поэтому в этой части важно предусмотреть такую процедуру, чтобы сам конституционно установленный инструмент не превратился в «политическую фикцию»;

— во-вторых, процедура «утверждений» теряет свой смысл и значение наличием в Законе о поправках № 1-ФКЗ норм, размывающих политическую ответственность Президента Российской Федерации за принятое им решение при разрешении политических споров и кризисов. Речь идет о естественных конфликтах между органами законодательной и исполнительной властей, которые были, есть и будут всегда во всех государствах (в нашей стране — между Государственной Думой и Правительством Российской Федерации), а также о согласовании с Государственной Думой кандидатуры, предложенной Президентом Российской Федерации, на должность Председателя Правительства России.

Конституция Российской Федерации до внесения в нее поправок 2020 года предельно конкретно решала вопрос разрешения политических споров между указанными органами путем установления конституционной ответственности. В частности, спор Президента и Государственной Думы Российской Федерации при согласовании кандидатуры на должность Председателя Правительства России разрешался роспуском последней и назначением досрочных выборов в случае трехкратного отклонения представленных Президентом страны кандидатур на должность Председателя Правительства (ч. 4 ст. 111 Конституции Российской Федерации). Классическое заблуждение состояло в том, что Государственная Дума в любом случае согласится с позицией Президента Российской Федерации, чтобы не подвергнуться роспуску. В действительности, если бы «силы», представленные в Государственной Думе, имели поддержку населения страны и перспективы закрепления позиции в новом созыве в случае досрочных выборов, то главе государства нужно было очень хорошо подумать, прежде чем идти с ней на обострение отношений. В противном случае, после досрочных выборов депутатов в Государственную Думу, Президент мог получить в ее лице сильную оппозицию без возможности оказания давления на нее, а сделать уже с ней ничего не смог бы, поскольку Конституция Российской Федерации в части 3 статьи

109 предусматривала годовой мораторий на ее роспуск. В этом случае Президенту Российской Федерации было выгодно прийти с Государственной Думой к политическому компромиссу относительно кандидатуры на должность Председателя Правительства России.

Закон о поправке № 1-ФКЗ своими нормами размывает политическую ответственность Президента Российской Федерации в действовавшем конституционном механизме «сдержек и противовесов». В частности, подпункт «г» пункта 32 статьи 1 Закона о поправке № 1-ФКЗ скорректировал редакцию части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации и вместо императивной нормы, когда после трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства России Государственной Думой Президент Российской Федерации распускает Государственную Думу и назначает новые выборы, изменил на диспозитивное правило: «вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы». В этом случае Президенту Российской Федерации можно будет не искать политического компромисса с Государственной Думой, не прислушиваться к мнению политических сил, представляющих мнение многонационального народа России без политических последствий.

Вторит этой норме и пункт 33 статьи 1 Закона о поправке № 1-ФКЗ, который ввел новую редакцию статьи 112 Конституции Российской Федерации, регламентирующую порядок формирования Правительства России. До конституционных поправок Председатель Правительства предлагал Президенту Российской Федерации кандидатуры на должности заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, после чего Президент Российской Федерации их назначал. В новой редакции указанной статьи Председатель Правительства представляет Государственной Думе на утверждение кандидатуры заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, за исключением федеральных министров, ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности. После того, как представленные Председателем Правительства Российской Федерации кандидатуры утверждены Государственной Думой, Президент Российской Федерации их назначает. Причем, согласно новой части 3 статьи 112 Конституции Российской Федерации,

Президент «не вправе отказать в назначении на должность заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой».

Что же будет, если Государственная Дума не согласится утверждать предложенные Председателем Правительства кандидатуры? Здесь Закон о поправке № 1-ФКЗ предусмотрел лишь только внешне симметричную схему. После трехкратного отклонения Государственной Думой представленных Председателем Правительства кандидатур на указанные должности Президент Российской Федерации вправе из их числа назначить заместителей Председателя Правительства и федеральных министров. Ответственности за подбор кандидатур и поиск политического компромисса с Государственной Думой ни для Президента страны, ни для Председателя Правительства России Закон о поправке № 1-ФКЗ не предусмотрел. Однако указано следующее: если после трехкратного отклонения Государственной Думой представленных Председателем Правительства кандидатур более одной трети должностей членов Правительства России (за исключением должностей федеральных министров, руководство деятельностью которых осуществляет Президент) остаются вакантными, «Президент Российской Федерации вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы» (действующая ч. 4 ст. 112 Конституции Российской Федерации). Правило диспозитивное, поэтому решение о роспуске зависит от волеизъявления Президента Российской Федерации исходя из сложившейся политической ситуации.

В контексте представленных рассуждений положения подпункта «г» пункта 32 и пункта 33 статьи 1 Закона о поправке № 1-ФКЗ не могут не вызывать вопросы, поскольку ставят два высших органа государственной власти, получающих свой «мандат» от народа, изначально в неравноправное положение в системе «сдержек и противовесов». Следовательно, сами предлагаемые правовые нормы являются дискуссионными [6].

**В-четвертых.** Дискуссионными выглядят и предложенные Законом о поправке № 1-ФКЗ правила утверждения структуры федеральных органов исполнительной власти. В Конституции Российской Федерации (до внесения в нее поправок 2020 г.) требования к установлению соответствующей структуры содержались только в части 1 статьи 112 и имели однозначную трактовку: Председатель Правительства России

каждый раз после своего назначения не позднее недельного срока представлял Президенту Российской Федерации свои предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, который с коррективами или без них (здесь мы можем лишь догадываться, поскольку идет реальный политический процесс), ее утверждал.

Закон о поправке № 1-ФКЗ установил двойное упоминание о структуре федеральных органов исполнительной власти в обновленном тексте Конституции. Сначала в подпункте «в» пункта 17 статьи 1 Закона о поправке № 1-ФКЗ закреплялось правило, согласно которому Президент Российской Федерации «утверждает по предложению Председателя Правительства Российской Федерации структуру федеральных органов исполнительной власти, вносит в нее изменения». Уже в этой части нормы возникает вопрос, а «внесение изменений в структуру» Президент Российской Федерации делает по своей инициативе или может это сделать исключительно по представлению Председателя Правительства России? Однако далее в рассматриваемой норме содержится положение, вызывающее большее количество вопросов: «В случае если Председатель Правительства Российской Федерации освобожден Президентом Российской Федерации от должности, вновь назначенный Председатель Правительства Российской Федерации не представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти». Эта же позиция транслируется, согласно пункту 33 статьи 1 Закона о поправке № 1-ФКЗ, в обновленной части 1 статьи 112 Конституции Российской Федерации. Получается, что, если Председатель Правительства сам ушел в отставку по собственному желанию, то вновь назначенный Председатель Правительства предлагает на утверждение Президенту Российской Федерации структуру федеральных органов исполнительной власти, а если Председателя Правительства подали в отставку, то на вновь назначенного Председателя Правительства указанное правило не распространяется. Разве у вновь назначенных Председателей Правительства в обоих указанных случаях разный статус? Или во втором случае кандидат на должность Председателя Правительства не проходит процедуру утверждения в Государственной Думе Российской Федерации и не предлагает ей свое видение управления исполнительной властью в стране и т. п.?

Очевидно, что с началом административной реформы и вышеуказанного Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [3] все последующие указы Президента Российской Федерации, утверждавшие структуру федеральных органов исполнительной власти, по сути лишь корректировали ее предыдущий вариант, внося определенные новеллы. Но если в отечественной политической практике постоянное (при формировании нового Правительства Российской Федерации) утверждение новой структуры федеральных органов исполнительной власти фактически признается рудиментарным, так может вовсе исключить указанную позицию из действующего текста Конституции Российской Федерации сформулировать соответствующую конституционную норму через правомочие, которое может и не влечь рассматриваемых следствий, если все-таки у нового Правительства России должна быть возможность работать с новой структурой федеральных органов исполнительной власти (табл. 2).

Таблица 2

**Сравнительная таблица предлагаемой редакции части 1 статьи 112 Конституции Российской Федерации**

Действующая редакция Конституции Российской Федерации	Предлагаемая редакция
Председатель Правительства Российской Федерации не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, за исключением случая, когда предшествующий Председатель Правительства Российской Федерации освобожден от должности Президентом Российской Федерации.	Председатель Правительства Российской Федерации не позднее недельного срока после назначения вправе представить Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти.

В любом случае положения подпункта «в» пункта 17 и пункта 33 статьи 1 Закона о поправке № 1-ФКЗ вызывают вопросы, а следовательно, сами предлагаемые нормы являются дискуссионными.

**В-пятых.** Законом о поправке № 1-ФКЗ предусмотрено закрепление на конституционном

уровне обязательных требований к должностным лицам, в том числе ограничений, связанных с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации (далее по тексту — обязательные требования). Соответствующие требования установлены для Президента Российской Федерации, Председателя Правительства России, заместителей Председателя Правительства России, федеральных министров, иных руководителей федеральных органов исполнительной власти, руководителей федеральных государственных органов, членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, Уполномоченного по правам человека, судей, прокуроров и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Считаем рассматриваемое конституционное установление полностью оправданным, поскольку любая «система двойной лояльности» рано или поздно поставит перед любым государственным чиновником вопрос о предательстве интересов службы и, впоследствии, государства. Однако полагаем, что предлагаемый круг лиц следует расширить. В частности, не совсем понятно, почему в круг лиц, на которых распространяются обязательные требования, не попали заместители руководителей федеральных органов исполнительной власти и федеральных органов власти, руководители и заместители их территориальных органов и их структурных подразделений. Разве история нашего государства не знает предательства заместителей и руководителей среднего звена?

С нашей точки зрения, менее дискуссионно выглядело бы содержание норм пункта 11 и подпункта «в» пункта 31 статьи 1 Закона о поправке № 1-ФКЗ, если бы их редакция распространяла обязательные требования на:

— руководителей и заместителей федерального государственного органа и его структурных подразделений, равно как руководителей и заместителей территориальных органов федерального государственного органа и их структурных подразделений;

— федеральных министров и их заместителей, иных руководителей и заместителей федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, равно как руководителей и заместителей территориальных органов федерального органа исполнительной власти и их структурных подразделений [7, с. 24—25].

В завершении хотелось бы отметить, что масштабные задачи по социально-экономическому развитию страны, поставленные Президентом Российской Федерации, требуют соответствующего правового обеспечения. Предложенные в рамках конституционной реформы 2020 года изменения в контексте совершенствования системы федеральных органов исполнительной власти во многом являются логичным продолжением закрепления их правового статуса, существующего как итог их 27-летнего развития. Кроме того, предложенные конституционные новеллы направлены на дальнейшее совершенствование механизма разделения властей в части повышения эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти. Однако некоторые новеллы нуждаются в дальнейшем доктринальном осмыслении и правовой проработке. Так, необходимо нормативно определить систему органов и организаций, реализующих публичные властные полномочия, детально закрепить процедуру проведения консультаций с Советом Федерации Российской Федерации при назначении руководителей федеральных органов исполнительной власти из «силового блока».

**Список источников**

1. Послание Президента Федеральному Собранию (15.01.2020, 13:15, Москва). URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 22.04.2020).
2. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11, ст. 1416.
3. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 11, ст. 945.
4. О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента Российской Федерации от 15 мая 2018 г. № 215 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 21, ст. 2981.

5. О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 21 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 4, ст. 346.

6. Трусов Н. А. Обновленный конституционно-правовой механизм сдержек и противовесов в России: об одном критическом сюжете // Реализация Конституции Российской Федерации: состояние и перспективы: материалы всерос. науч.-практ. конф., посвященной 100-летию со дня образования Омской академии МВД России. Омск: Омская академия МВД России, 2021. С. 104—106.

7. Трусов Н. А. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти: критический взгляд на отдельные вопросы техники и содержания проекта Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 4. С. 22—25.

**References**

1. President's Message to the Federal Assembly (15.01.2020, 13:15, Moscow). URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582> (accessed 22.04.2020). (In Russ.)
2. On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authorities: law of the Russian Federation on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation no. 1-FKZ of March 14, 2020. *Collection of legislative acts of the RF*, 2020, no. 11, art. 1416. (In Russ.)
3. On the system and structure of federal executive bodies: decree of the President of the Russian Federation no. 314 of March 09, 2004. *Collection of legislative acts of the RF*, 2004, no. 11, art. 945. (In Russ.)
4. On the structure of Federal executive bodies: decree of the President of the Russian Federation no. 215 of May 15, 2018. *Collection of legislative acts of the RF*, 2018, no. 21, art. 2981. (In Russ.)
5. On the structure of Federal executive bodies: decree of the President of the Russian Federation no. 21 of January 21, 2020. *Collection of legislative acts of the RF*, 2020, no. 4, art. 346. (In Russ.)
6. Trusov N. A. Updated constitutional and legal mechanism of checks and balances in Russia: about a critical story. The implementation of the Constitution of the Russian Federation: state and prospects: materials of the All-Russian scientific and practical conference dedicated to the 100th anniversary of the Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. Omsk: Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia Publ., 2021. Pp. 104—106. (In Russ.)
7. Trusov N. A. On improving the regulation of certain issues of the organization of public power: a critical look at certain issues of technology and content of the draft Law of the Russian Federation on the amendments to the Constitution of the Russian Federation. *State power and local self-government*, 2020, no. 4, pp. 22—25. (In Russ.)

**Информация об авторах**

**А. М. Субботин** — кандидат юридических наук, доцент.

**Н. А. Трусов** — кандидат юридических наук, доцент.

**Information about the authors**

**A. M. Subbotin** — Candidate of Sciences (Law), Associate Professor;

**N. A. Trusov** — Candidate of Sciences (Law), Associate Professor.

Статья поступила в редакцию 09.09.2021; одобрена после рецензирования 15.10.2021; принята к публикации 13.12.2021.

The article was submitted 09.09.2021; approved after reviewing 15.10.2021; accepted for publication 13.12.2021.