

**Авдеев Д.А.**, кандидат юридических наук, доцент кафедры теоретических и публично-правовых дисциплин

Тюменский государственный университет, г. Тюмень

**Avdeyev D.A.**

**ДИХОТОМИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ  
В РОССИИ  
*DICHOTOMY OF THE FEDERAL EXECUTIVE POWER  
IN RUSSIA***

*Аннотация. В статье анализируются особенности взаимодействия Президента и Правительства, на основе чего выявляется дихотомическая природа исполнительной власти федерального уровня. Обосновывается вывод о том, что исполнительную власть в Российской Федерации возглавляет Президент.*

*Ключевые слова: исполнительная власть, президент, правительство, дуализм, дихотомия, публичная власть.*

*Abstract. The article analyzes the peculiarities of interaction between the President and the Government, and that is used as the basis to describe the dichotomous nature of the executive branch of the federal level. It is substantiated that the executive power in the Russian Federation is headed by the President.*

*Keywords: executive power, president, government, dualism, dichotomy, public power.*

В результате конституционно-правовой реформы 2020 года произошли существенные изменения в системе публичной власти. Собственно, благодаря конституционным поправкам появилось само словосочетание «публичная власть» в тексте Конституции Российской Федерации. В соответствии с Конституцией публичная власть олицетворяет собой единство системы органов государственной власти и органов местного самоуправления для наиболее эффективного их взаимодействия в целях обеспечения интересов населения, проживающего на соответствующей территории.

Безусловно, что изменения и дополнения конституционного текста, внесенные Законом 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», затрагивают те или иные аспекты, организационной деятельности федеральных органов исполнительной власти, что в свою очередь, не может не отражаться на характеристике формы правления России.

Отдельно следует выделить конституционные нормы, которые касаются взаимодействия Президента Российской Федерации с одной стороны и Правительства в лице его Председателя, с другой. Как известно, в юридической литературе среди конституционалистов велась дискуссия относительно места Президента в системе государственной власти. В этой связи можно выделить три

подхода. Согласно первому – Президент не входит в систему разделения властей, то есть глава государства обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Сторонники второго подхода обосновывают, что президентские полномочия и прерогативы позволяют говорить о существовании наряду с классическими ветвями власти – законодательной, исполнительной и судебной самостоятельной президентской. В соответствии с третьим подходом, компетенция Президента и особенности его взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти, прежде всего Правительства и отдельных министерств и ведомств, позволяют говорить о фактическом руководстве со стороны главы государства над органами исполнительной власти. Это находит свое выражение в его возможности самостоятельно формировать состав Правительства, принимать решения о его отставки, как и отдельных его членов, отменить решения Правительства. О непосредственном воздействии Президента на организацию и деятельность Правительства и отдельных федеральных ведомств, которая выражается в своеобразной дуалистической природе федеральной исполнительной власти, автор данной статьи писал ранее [1].

Как показал опыт взаимодействия Президента и Правительства между собой, глава государства не только фактически самостоятельно формировал персональный состав Правительства, назначая Председателя Правительства и его министров. Согласие Государственной Думы на представленную Президентом кандидатуру представляло собой юридическую формальность, так как в случае трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Президент распускал Думу и назначал главу Правительства. В дальнейшем Президент формировал состав Правительства исходя из предложений назначенного им Председателя Правительства. Президент обладал правом председательствовать на заседаниях Правительства, мог отменить решения Правительства, если они противоречили Конституции, федеральным законам и его указам. Министры, курирующие работу так называемых «силовых ведомств», непосредственно подчинялись в своей деятельности Президенту.

Нельзя не отметить, что в случае невозможности Президентом осуществлять свои полномочия, его полномочия исполнял Председатель Правительства. Всё это свидетельствовало о тесной связи Президента как главы государства и гаранта Конституции с Правительством Российской Федерации. При этом взаимодействие Президента с Правительством строится на началах подконтрольности и подчиненности.

В этой связи сложившаяся практика организации и деятельности Президента и Правительства по вопросам их взаимодействия получила конституционное закрепление и, соответственно, нашла свое отражение в тексте Конституции. Полагаем, что вопрос о месте Президента в системе разделения властей разрешен новой формулировкой ч.1 ст. 110 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой Президент осуществляет общее руководство деятельностью Правительства. Следовательно, можно со всей очевидностью говорить, что если общее руководство федеральным Правительством осуществляет Президент, непосредственно вторгаясь в сферу организации и деятельности

высшего коллегиального органа исполнительной власти, используя механизмы контроля и мер ответственности, то он де факто и возглавляет исполнительную власть.

Таким образом, конституционные нововведения 2020 года закрепили на высшем юридическом уровне ряд принципиальных положений, в соответствии с которыми четко выявляется дихотомия федеральной исполнительной власти на уровне Президента и Правительства.

Дихотомия (от греч. *dichotomia* — расщепление на две части) — способ классификации, при котором изучаемые объекты, понятия, термины и т. п. как целое последовательно разделяются на пары соподчиненных элементов [3]. Дихотомическая особенность полномочий главы государства и главы правительства заключается в появлении в системе федеральной исполнительной власти самостоятельной политико-правовой фигуры Председателя Правительства [2, С. 54]

В Конституции Российской Федерации после поправок 2020 года были уточнены некоторые аспекты взаимодействия Правительства и Президента. В частности, Председатель Правительства несёт персональную ответственность перед Президентом (ст. 113), Президент вправе отменить решения, принятые Правительством (ч.3 ст. 115), Президент вправе принять решение об отставке Председателя Правительства или же отдельного министра (п. «в<sup>1</sup>», «д» ст. 83), утверждает по предложению Председателя структуру федеральных органов исполнительной власти, вносит в нее изменения, определяет органы, руководство деятельностью которых осуществляет им самостоятельно, и органы, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации (п. «б<sup>1</sup>» ст. 83).

Вышеизложенные нормы Конституции позволяют со всей очевидностью заключить, что, несмотря на относительную самостоятельность Правительства, оно остаётся пропрезидентским органом, содействующим главе государства в проведении внутренней политики.

Следует отметить, что особенность места Правительства в системе высших органов государственной власти обусловлена порядком его формирования и подотчетности в своей деятельности Президенту. Если ранее (до конституционных поправок 2020 года) Председатель Правительства назначался Президентом с согласия Государственной Думы, то в настоящее время кандидатура главы кабинета министров назначается главой государства после утверждения Государственной Думой. При этом сохраняется право Президента предлагать одну и ту же кандидатуру на должность Председателя Правительства три раза подряд. Новшеством стало то, что при преодолении «парламентского утверждения» Президент в случае трёхкратного отклонения представленной им кандидатуры назначает Председателя Правительства и обладает правом (а не обязанностью) распустить Государственную Думу.

Еще одним подтверждением дихотомической природы федеральной исполнительной власти является порядок назначения членов федерального Правительства и подотчетность некоторых из них Президенту непосредственно. Согласно пункту «д.1» статьи 83 Конституции глава государства назначает на

должность после консультаций с Советом Федерации и освобождает 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. Следовательно, деятельностью одной частью федеральных министров руководит Президент, другой - Председатель Правительства. Эти и иные особенности взаимодействия с одной стороны главы государства и Председателя Правительства и федеральных министров с другой, позволяют со всей очевидностью говорить о дихотомической природе полномочий указанных органов государственной власти. При этом, высший коллегиальный орган исполнительной власти – Правительство Российской Федерации формируется Президентом фактически самостоятельно, ему подотчетно и несет ответственность по результатам своей деятельности. Более того, Председатель Правительства несёт персональную ответственность перед Президентом.

Подчинение ряда руководителей федеральных органов исполнительной власти непосредственно Президенту, при вхождении их в состав Правительства, которым руководит Председатель Правительства, видится не совсем логичным. Представляется в таком случае разделение федерального Правительства на Кабинет Министров, возглавляемого Председателем Правительства и Совет Министров, деятельность которого курировал бы Президент.

В свою очередь, концентрация властных полномочий в руках Президента в системе публичного управления подтверждает тенденцию формирования президентской власти как таковой и ее слияние с исполнительно-распорядительной. Вышеизложенное позволяет прийти к выводу о том, что исполнительно-распорядительная власть федерального уровня характеризуется дихотомической природой, которая заключается в сосуществовании президентских полномочий с одной стороны и, правительственных с другой.

#### Список источников

1. Авдеев Д.А. Разделение властей и дуалистическая природа исполнительной власти // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 9. С. 14-18.
2. Авдеев Д.А. Дихотомические особенности федеральной исполнительной власти в России // Современное право. 2011. № 10. С. 53-56.
3. Женило М.Ю., Юрченко Е.С. Словарь иностранных слов. — Ростов н/Д, 2001. – 797 с.