

УДК 342.518

Дихотомические особенности федеральной исполнительной власти в России

Д.А. АВДЕЕВ,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного и муниципального права
Института права, экономики и управления
Тюменского государственного университета

Анализируются особенности статуса Президента РФ и Правительства РФ; исследуются особенности исполнительной власти в Российской Федерации, ее правовая природа.

Ключевые слова: принцип разделения властей, президент и правительство Российской Федерации, государственная власть, конституция, форма правления, дуализм исполнительной власти, компетенция.

Dichotomizing features federal executive power in Russia

Avdeev D.

Features of the status of the President of the Russian Federation and the Government of the Russian Federation are analyzed; features of executive power in the Russian Federation, its legal nature are investigated.

Keywords: the principle of separation of powers, president and government of Russian Federation, the state power, constitution, the form of government, the dualism of executive power, competence.

Форма государственно-территориального устройства в известной степени предопределяет структуру органов исполнительной власти. В связи с этим имеются некоторые особенности организации и функционирования системы органов исполнительной власти унитарного и федеративного государства. Федеративная форма государственно-территориального устройства предполагает осуществление государством исполнительно-распорядительных функций на двух уровнях: федеральном и региональном (субъектном).

В соответствии с Конституцией РФ исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство РФ. При этом следует иметь в виду, что реализация исполнительной власти не ограничивается работой лишь одного федерального правительства. Исполнительно-распорядительную деятельность в Российской Федерации осуществляют и иные государственные органы, как федерального, так и регионального уровня. Следовательно, правильнее было бы говорить о том, что исполнительную власть в Российской Федерации реализуют федеральное правительство, иные федеральные ведомства (министерства, агентства, службы, комиссии) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Таким образом, сводить осуществление исполнительной власти только к деятельности высшего федерального коллегиального органа исполнительной власти некорректно.

Двухуровневая организационно-правовая функция органов исполнительной власти в Российской Федерации основывается на вертикали власти. Ее сущность, на наш взгляд, можно охарактеризовать следующим образом: данные органы функционируют на принципах субординации (соподчинения), включая ответственность перед вышестоящими инстанциями, координации и централизованности. Следовательно, все органы исполнительной власти в Российской Федерации образуют определенную систему, которая, в свою очередь, состоит из двух подсистем — федеральной и региональной (субъектной). Федеральную структуру формируют органы исполнительной власти, создаваемые на федеральном уровне. В региональную (субъектную) систему входят органы исполнительной власти, функционирующие в соответствующем субъекте Российской Федерации.

Структуру федеральных органов исполнительной власти утверждает Президент РФ на основе предложений Председателя Правительства РФ, из чего следует, что ни одна из палат Федерального собрания РФ не участвует в реорганизации федеральных органов исполнительной власти и не может контролировать этот процесс, который полностью сосредоточен в руках главы государства. Выход из этой ситуации видится в утверждении системы органов исполнительной власти не указом Президента РФ, а федеральным законом. Необходимо обратить внимание, что структура исполнительных

органов государственной власти субъектов Российской Федерации утверждается не подзаконным актом высшего должностного лица субъекта, а именно законом, принимаемым региональным парламентом соответствующего субъекта. Таким образом, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации способен оказать определенное влияние на формирование системы органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Формирование, а также практика организации и деятельности органов федеральной исполнительной власти показали свою специфическую особенность, которая заключается, по нашему мнению, в ярко выраженном дихотомическом происхождении полномочий Президента РФ и Председателя Правительства РФ.

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 элементов¹. Дихотомическая особенность полномочий главы государства и главы правительства заключается в появлении в системе федеральной исполнительной власти самостоятельной политико-правовой фигуры Председателя Правительства РФ и наделении его особыми прерогативами.

Современный дихотомизм федеральной исполнительной власти в России стал складываться в начале 1990-х годов, когда наряду с Президентом РФ в системе высших органов исполнительной власти предусматривалась должность вице-президента, которая в дальнейшем, по сути, трансформировалась в должность Председателя Правительства РФ.

Содержание дихотомической особенности видится в своеобразном разделении полномочий между главой государства и главой правительства. Это позволяет говорить о том, что исполнительная власть на федеральном уровне осуществляется и Президентом РФ, и Председателем Правительства РФ, при этом деятельность последнего, как и в целом Правительства РФ, подконтрольна главе государства. Подтверждением тому являются конституционные нормы, в соответствии с которыми Президент РФ вправе вторгаться в организационно-функциональную сферу деятельности Правительства РФ, влияя на нее существенным образом. Например, Президент РФ может отменить по-

становление федерального правительства (ч. 3 ст. 115 Конституции РФ), вправе в любое время без мотивирования принять решение об отставке Правительства РФ (п. «в» ст. 83). Президент РФ также волен использовать свое полномочие председательствовать на заседаниях Правительства РФ (п. «б» ст. 83).

В практике организации органов исполнительной власти используется механизм разделенного правления, который позволяет распределить полномочия между президентом и премьер-министром. В качестве примера можно привести политический опыт Франции, где разделенное правление получило название «сосуществование»². Спецификой французского варианта разделенного правления, по мнению американского исследователя Р. Элджи, является соперничество между президентом и премьер-министром («разделенная исполнительная власть»). Он полагает, что при «сосуществовании» на первый план в политическом процессе Франции выходит фигура премьер-министра. На него возлагается основная ответственность по определению приоритетов и принятию решений, прежде всего в сфере внутренней политики. Роль президента — «главного политического актора» (не менее могущественного, чем глава правительства, по своим полномочиям и степени воздействия на политический процесс) — несколько сужается³.

Характерной чертой российского варианта разделенного правления, по нашему мнению, является не просто распределение функций между правительством и президентом, а, как говорилось выше, возможности президента вмешиваться в деятельность правительства, фактически осуществляя руководство им, используя при этом рычаги субординации, подчинения и политической ответственности.

Объем компетенции президента свидетельствует о сосредоточении в его руках не только контрольно-распорядительных полномочий в отношении федеральных органов исполнительной власти, но и обязанностей, позволяющих формировать (реорганизовывать) их систему. Таким образом, федеральную исполнительную власть в России осуществляет Правительство РФ, а возглавляет ее Президент РФ. Говоря о комплексном характере президентских полномочий, И.А. Кравец верно подметил: «Фактически исполнительная власть в России является бифеальной»⁴.

¹ См.: Женило М.Ю., Юрченко Е.С. Словарь иностранных слов. — Ростов н/Д, 2001.

² См.: Лапшина И.К. Государственная власть в условиях разделенного правления: теоретические аспекты вопроса // История государства и права. 2010. № 15. С. 3.

³ См.: Лапшина И.К. Указ. ст. С. 3—4.

⁴ Кравец И.А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). — М.; Новосибирск, 2001. С. 53.

При этом следует иметь в виду, что некоторые аспекты взаимоотношений Президента РФ и Председателя Правительства РФ никак не регламентированы. По справедливому замечанию М.П. Петрова, «система исполнительной власти не только действует в неопределенном законодательно правовом пространстве, она фактически основана на дуализме верховного управления и дублировании механизмов ответственности Президента и Правительства»¹.

Данное законодательное упущение, на наш взгляд, дает возможность для использования различного рода неправовых способов решения тех или иных вопросов, касающихся осуществления полномочий в сфере исполнительной власти на федеральном уровне. Так, юридически не закреплены ни основания, ни процедура, ни последствия отмены Президентом РФ решений Правительства РФ. Аналогичная ситуация наблюдается в отношении порядка отставки Правительства РФ Президентом РФ.

Считаем, что назрела необходимость в конкретизации и разграничении функций Президента РФ и Председателя Правительства РФ в сфере исполнительной власти во избежание их дублирования. Ведь в соответствии с концепцией принципа разделения властей ни один орган власти не вправе вмешиваться в деятельность другого, тем более подменяя его деятельность, осуществляя принадлежащие последнему полномочия.

Отсутствие конституционного размежевания политической деятельности между Президентом РФ и Председателем Правительства РФ приводит к тому, что функции по проведению внутренней и внешней политики распределяются самостоятельно Президентом РФ. При этом государственное управление, основанное на таком размежевании, может осуществляться, по нашему мнению, по одной из трех моделей соотношения президентских и правительственных полномочий.

Данные модели можно условно обозначить следующим образом: «сильный президент — слабый председатель правительства», «сильный президент — сильный председатель правительства», — «слабый президент — сильный председатель правительства»². Возможно су-

ществование и четвертой модели «слабый президент — слабый председатель правительства», которая будет иметь место лишь при ведущей роли парламента в жизнедеятельности государства и его центрального места в системе органов государственной власти. При этом следует иметь в виду, что выбор той или иной модели возможен при существующей юридической конструкции организации федеральной исполнительной власти, предусмотренной Конституцией РФ.

О дуалистической природе исполнительной власти в свое время говорил русский правовед С.А. Котляревский: «Существенным свойством исполнительной власти современного конституционного государства является выделение в ней двух ее основных органов — главы государства и правительства»³.

Однако неопределенность конституционного места Президента РФ в системе органов государственной власти оказывает существенное влияние на правовое положение органов исполнительной власти вообще и федерального Правительства РФ в частности. Мнения российских ученых по данному вопросу разделились на три основные группы.

Одни утверждают, что Президент РФ не входит ни в одну из ветвей власти, занимая особое положение в системе органов власти⁴. Другие ученые говорят не просто об обособленном месте Президента РФ в системе высших органов государственной власти, а о существовании самостоятельной президентской ветви власти⁵. Третьи считают, что Президент РФ де факто возглавляет исполнительную власть в Российской Федерации. В частности, профессор В.Е. Чиркин обосновывает, что по точному смыслу Конституции РФ Президенту РФ не принадлежит исполнительная власть, на практике именно он возглавляет всю систему исполнительной власти⁶. Некоторые полагают, что Президент РФ не просто возглавляет исполнительную власть, но «в силу непосредственного участия в формировании судебных органов, органов прокуратуры, в избрании руководителей российских регионов и при наличии полномочий по отрешению от должности различных должностных лиц органов государ-

¹ Петров М.П. Повышение ответственности вертикали публичной власти в современной России // Правовая политика и правовая жизнь. 2010. № 2. С. 206.

² См.: Авдеев Д.А. Разделение властей и дуалистическая природа исполнительной власти в России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 9. С. 14—18.

³ Цит. по: Кроткова Н.В. Проблема разделения властей в государственно-правовом учении С.А. Котляревского // Право и политика. 2006. № 12(84). С. 131.

⁴ См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учеб. 4-е изд., перераб. и доп. — М., 2006. С. 378; Добрынин Н.М. Основы конституционного (государственного) права Российской Федерации: 100 вопросов и ответов: Практическое руководство. Современная версия новейшей истории государства. — Новосибирск, 2009. С. 112.

⁵ См.: Чеботарев Г.Н. Особенности реализации конституционного принципа разделения властей в Российской Федерации на современном этапе // Вестн. Тюменского государственного университета. 2009. № 2. С. 16; Зазнаев О. Российская форма правления: прошлое, настоящее и будущее // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 4(57). С. 7.

⁶ См.: Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. — М., 1998. С. 292.

ственной власти — выступает в роли системообразующего органа государственной власти, возвышаясь над всей системой государственного аппарата»¹. Довольно-таки определенно в свое время говорилось о статусе президента в Законе РСФСР от 24.04.1991 № 1098-1 «О Президенте РСФСР», в котором президент провозглашался высшим должностным лицом и главой исполнительной власти.

О том, что президент возглавляет систему исполнительной власти, свидетельствуют и иные предусмотренные Конституцией РФ и федеральным законодательством прерогативы президента. Так, помимо уже вышеназванных, глава государства руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, а также назначает руководителей и заместителей руководителей этих органов. Он вправе приостанавливать действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, наделять граждан Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, а также освобождать от данной должности по основаниям, указанным в федеральном законодательстве.

Дихотомическое происхождение полномочий Президента РФ и Председателя Правительства РФ подтверждает и положение законодательства о том, что в случае невозможности исполнения обязанностей Президента РФ осуществление его полномочий возлагается на Председателя Правительства РФ. Следовательно, президентские полномочия остаются в рамках исполнительной власти.

Однако исполнение Председателем Правительства РФ функций Президента РФ нужда-

ется в дополнительном конституционном регламентировании. В данной ситуации возникает несколько вопросов, требующих правового регулирования: имеет ли право исполняющий обязанности Президента РФ Председатель Правительства РФ принять решение об отставке федерального правительства? Если же исполняющий обязанности Президента РФ Председатель Правительства РФ снимает с себя самовольно исполнение обязанностей Председателя Правительства РФ, то вправе ли он предлагать Государственной думе свою кандидатуру на данную должность?

Таким образом, система федеральных органов исполнительной власти в России представляет собой основанную на принципах субординации, подчиненности и ответственности структурированную совокупность федеральных ведомств (министерств, агентств, служб, комитетов), подчиненных в своей деятельности высшему коллегиальному органу исполнительной власти — Правительству РФ; эта система возглавляется Председателем Правительства РФ при непосредственном контроле со стороны Президента РФ.

Все вышесказанное позволяет говорить, что властные полномочия Президента РФ, с одной стороны, и полномочия Председателя Правительства РФ, с другой стороны, подтверждают дихотомическую особенность федеральной исполнительной власти в России. Данные полномочия осуществляются при своеобразном разделении функций (в некоторых случаях не регламентированном нормами права) между главой государства и высшим коллегиальным исполнительным органом, в результате которого происходит дублирование ряда полномочий, которые могут осуществлять как Председатель Правительства РФ, так и Президент РФ.

¹ Гончаров В.В., Жилин С.М. Укрепление президентской власти в России как необходимое условие противодействия центробежным тенденциям в государственном управлении // Современное право. 2010. № 5. С. 18.