

качества народного представительства и созданию дополнительных условий для свободной, справедливой и цивилизованной конкуренции между партиями...» [2].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Дубровина Е.П. Политические партии как субъекты избирательного процесса в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... кандидата юрид. наук. М., 2004.
2. Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ от 12 ноября 2009 г. // Российская газета. 2009. 13 ноября. № 214.
3. Минина Н.В. Правовой статус политических партий России (XX в. - начало XXI в.): историко-правовые традиции // Российская юстиция. 2007. № 3.
4. Российская газета. 2001. 14 июля. № 133.
5. От первого лица: В сложившихся условиях система исполнительной власти в стране должна быть не просто адаптирована к работе в кризисных ситуациях, а кардинально перестроена // Юридический мир. 2004. № 10.
6. Предвыборная примерка // Российская газета. 2004. 20 октября.
7. Чертков А.Н., Артамонова Н.В. Политические партии в контексте развития правовой культуры избирателей // Законодательство и экономика. 2007. № 10.
8. Лапаева В.В. Политическая партия: понятие и цели. К принятию Закона о партиях. // Журнал российского права 2002. № 1.
9. Белов С. Избирательные системы в действующем федеральном законодательстве // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. 2004. № 2.

ДУАЛИЗМ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

**Д. А.Авдеев, кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного и муниципального права
Института государства и права ТюмГУ**

В соответствии с Конституцией 1993 года исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство. Однако нельзя сводить реализацию исполнительной власти только к деятельности высшего федерального коллегиального органа исполнительной власти. Помимо Правительства Российской Федерации исполнительную власть осуществляют и иные федеральные ведомства (министерства, агентства, службы, комиссии и др.), а также и исполнительные органы государственной власти субъектов Федерации. В своей деятельности, вышеуказанные органы обоих уровней (федерального и регионального) основываются на принципах, установленных Конституцией, а также на положениях федерального законодательства, развивающие их. К числу конституционных принципов относятся: во-первых, самостоятельность и независимость исполнительной власти от иных ветвей; во-вторых, единство системы ее органов; в-третьих, ее централизованность (подчинение нижестоящих органов вышестоящим).

Небезынтересно, что в отношении понятия единой системы исполнительной власти, по верному замечанию М. А. Краснова, Конституционный Суд РФ неоднократно понимал, исходя из анализа его позиций [1], *централизацию и унификацию* (этот вывод еще более усилился после признания им конституционности порядка, при котором высшие должностные лица, руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ «наделяются полномочиями» по представлению Президента РФ) [2]. Такой вывод основан на том, что суд толкует понятие «единая система исполнительной власти» в таком смысле, что фактически воспроизводится взгляд на эти органы как на *нижестоящие структуры федеральных органов исполнительной власти*, ничем не отличающиеся от территориальных органов последних[3].

Проводимая административная реформа внесла также определенные коррективы в организацию исполнительной власти в России. Результатами ее стали не просто новый способ формирования глав субъектов Федерации, изменилась сама система взаимоотношений органов исполнительной власти

между двумя ее уровнями (федеральным и региональным). Это нашло в проявлении вертикали исполнительной власти, характеризующейся субординацией и юридической ответственностью. Данный фактор, по нашему мнению, прогрессивно сказывается на как самом развитии системы исполнительной власти, так и на отечественной модернизации отечественной государственности в целом.

К числу органов, осуществляющих исполнительную власть, следует также отнести и Президента Российской Федерации, который в пределах своей компетенции обладает довольно таки большим объемом полномочий.

Итак, система органов исполнительной власти в Российской Федерации представляет собой структурированную совокупность федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации, основанную на принципах субординации, подчиненности и ответственности. Следует отметить, что особое место, своего рода, связующим звеном между исполнительными органами государственной власти различного уровня выступает институт полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе.

И если, не возникает никаких сомнений, какие же органы осуществляют исполнительную власть, дискуссионным же, по-прежнему, остается вопрос о том кто же ее возглавляет. Для того чтобы ответить на него, необходимо, на наш взгляд, определить сначала какое место занимает Президент в системе высших органов государственной власти Российской Федерации. Положения статей 10 и 11 Конституции 1993 года не позволяют однозначно определить место Президента. В отечественной науке сложились три основных подхода в отношении положения Президента в системе органов государственной власти. Одни полагают, что объем его полномочий позволяет говорить о существовании президентской ветви власти наряду с законодательной, исполнительной и судебной. Так, в частности профессор Г. Н. Чеботарев анализируя фактическое положение Президента РФ в системе разделения властей, его исключительные полномочия по координации деятельности всех ветвей государственной власти,

приходит к выводу, что «его реальное исполнение им своих полномочий по-прежнему свидетельствуют о существовании сильной президентской власти» [4].

Другие утверждают, что Президент занимает обособленное положение в системе органов власти, выступая своего рода, арбитром, обеспечивающим согласованное функционирование всех органов государственной власти.

Третьи считают, что Президент возглавляет исполнительную власть, фактически совмещая в своей деятельности функции главы государства и главы исполнительной власти, несмотря на существование должности Председателя Правительства. В свое время Закон РСФСР от 24 апреля 1991 года «О Президенте РСФСР» четко определял статус Президента как высшего должностного лица и главы исполнительной власти. В настоящее время какого-либо закона, устанавливающего особенности конституционно-правового статуса Президента нет.

Особенность правового статуса Президента заключается, по нашему мнению, в так называемых скрытых возможностях Президента, вытекающих из полномочий установленных положениями Конституции. Объем полномочий Президента свидетельствует о том, что в его руках сосредотачиваются не просто контрольно-распорядительные полномочия в отношении органов исполнительной власти (как федерального, так и регионального уровней), но и реальная возможность формировать (реорганизовывать) систему и структуру исполнительной власти, определять вектор ее развития. Все это дает основание утверждать, что Президент де факто возглавляет вертикаль исполнительной власти в Российской Федерации. Приведем лишь некоторые, но весьма существенные, полномочия Президента в сфере исполнительной власти, которые позволяют прийти к такому выводу.

Формирование федерального Правительства (назначение Председателя и федеральных министров) фактически осуществляется Президентом самостоятельно. Предусмотренное Конституцией согласие Государственной Думы на представленную главой государства кандидатуру Председателя Правительства не является препятствием для его назначения. Более того у

Президента есть право троекратно представлять одну и ту же кандидатуру Председателя Правительства. Отставка Правительства РФ также зависит от воли Президента. Несмотря на то, что Государственная Дума Федерального Собрания вправе выразить вотум недоверия Правительству или отказать в доверии, в случае постановки такого вопроса Председателем Правительства, окончательное решение принимает Президент, который в свою очередь, может воспользоваться правом роспуска Государственной Думы.

Президент может председательствовать на заседаниях Правительства, своими указами вправе отменить решения федерального Правительства. Президенту непосредственно подчиняются некоторые федеральные ведомства (например, МИД, МВД, ФСБ, МЧС, МинОбороны, Служба внешней разведки). То есть данные органы исполнительной власти выходят из под контроля Председателя Правительства, так как непосредственное руководство их деятельностью осуществляется Президентом.

Обладает рядом полномочий в отношении органов исполнительной власти субъектов Федерации. В частности, Президент предлагает кандидатуру на должность высшего должностного лица субъекта РФ. Подобная процедура стала восприниматься рядовыми гражданами как «назначение глав субъектов». Как гарант конституции Президент вправе также приостановить действие актов органов исполнительной власти субъектов.

В случае невозможности исполнения обязанностей Президента, осуществление его полномочий возлагается на Председателя Правительства. Известно, что в большинстве зарубежных стран. Вне зависимости от разновидностей республиканской формы правления, осуществление президентских полномочий в подобных случаях, возлагается на председателя верхней палаты парламента. Следовательно, президентские полномочия остаются в «рамках» исполнительной власти.

Все вышесказанное позволяет говорить, что властные полномочия, Президента с одной стороны и, полномочия Правительства с другой, в совокупности позволяют говорить о дуалистической природе исполнительной

власти. Таким образом, осуществление исполнительной власти заключается в своеобразном разделении труда между высшим коллегиальным исполнительным органом и главой государства, при непосредственном доминировании последнего.

Следует отметить, что дуализм проявляется не просто в распределении полномочий между высшим коллегиальным органом государственной власти и главой государства, а в возможностях Президента вмешиваться в деятельность Правительства, используя при этом рычаги субординации, подчинения и ответственности. Председательствуя на заседании Правительства, Президент может определять (изменять) курс проводимой высшим коллегиальным органом исполнительной власти политики. «Министры-силовики» подчиняются непосредственно Президенту, минуя Председателя Правительства, что говорит об их своеобразной элитарности по сравнению с другими министрами. Фактически положение Председателя Правительства зависит от политических воззрений и амбиций Президента.

Дуалистическая природа исполнительной власти, заложенная в конституционно-правовых нормах, позволяет нам выделить три модели соотношения президентских и правительственных полномочий. Данные модели можно условно обозначать следующим образом:

«сильный Президент – слабый Председатель Правительства»;

«сильный Президент – сильный Председатель Правительства»;

«слабый Президент – сильный Председатель Правительства».

Подчеркнем, что юридическая конструкция, содержащаяся в самой Конституции, предусматривают возможность использования любой из них без изменения ее текста, что в частности и имеет место в действительности. Так, при Президенте Б. Н. Ельцине Председатель Правительства осуществлял функции административного управляющего, не имеющего самостоятельных полномочий и прерогатив, обеспечивающий реализацию президентской политики. Следует иметь в виду, что Президент мог в любое время сместить неудобного ему премьер-министра. Подобная политическая «чехарда» имела место в 1998 году,

когда за короткий промежуток времени сменилось несколько Председателей Правительства. То есть Председателю Правительства доставалась роль «крайнего» в случае неудач или провала политического курса, проводимого, по сути, самим Президентом.

При Президенте В. В. Путине также как и при Б. Н. Ельцине отношения Президента и Председателя Правительства строились на основе модели сильный президент – слабый Председатель Правительства. Очень часто В. В. Путин председательствовал на заседаниях Правительства, непосредственно осуществляя руководство его работой, самостоятельно определяя основные направления деятельности высшего коллегиального исполнительного органа власти.

Современную модель, взаимоотношений Президента с одной стороны и, Председателя Правительства с другой, можно охарактеризовать как сильный Президент – сильный Председатель Правительства. При этом Председатель Правительства более самостоятелен в своих полномочиях, по сравнению со своими предшественниками, хотя он и остается в рамках конституционного поля, не посягая на полномочия Президента, а последний, в свою очередь, не вмешивается в «самостоятельность» и компетенцию Председателя Правительства. Еще ни разу Президент Д. А. Медведев не председательствовал на заседаниях Правительства, а В. В. Путину как Председателю Правительства неоднократно представлял те или иные (в основном социально-экономические) интересы российского государства на международной политической арене, что было исключено в деятельности предыдущих премьер-министров.

Таким образом, по нашему убеждению, выбор той или иной модели взаимоотношений Президента и Правительства в лице его Председателя, целиком зависит от политической воли избранного Президента, от его влияния как политико-правового центра системы высших органов государственной власти Российской Федерации. При этом положения современного отечественного Основного закона позволяют Президенту оставаться в рамках конституционного текста.

Дуалистическая природа российской исполнительной власти была заложена еще до момента принятия Конституции РФ в 1993 году, когда помимо Президента в системе высших органов исполнительной власти была должность Вице-президента, которая в дальнейшем трансформировалась в Председателя Правительства. Полагаем, что назрела необходимость конкретизировать и таким образом, разграничить полномочия и функции Президента и Председателя Правительства в сфере исполнительной власти во избежание возможности осуществления их как главой государства, так и главой Правительства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. П. 5 мотивировочной части постановления от 10 декабря 1997 г. № 19-П; п. 12 мотивировочной части постановления от 20 июля 1999 г. № 12-П; п. 9 мотивировочной части постановления от 7 июня 2000 № 10-П; п. 3.2 мотивировочной части определения от 6 декабря 2001 г. № 249-О; п. 4 мотивировочной части постановления от 4 апреля 2002 г. № 8-П; п. 2 мотивировочной части постановления от 13 мая 2004 г. № 10-П; п. мотивировочной части постановления от 3 февраля 2005 г. № 2-П.
2. Исполнительная власть: проблемы организации и деятельности: труды кафедры конституционного и административного права. Вып. 1(Текст) / отв. ред. Е. К. Глушко, М. А. Краснов; Гос. ун-т- Высшая школа экономики. – М.: ТЕИС, 2006. С. 8
3. Там же. С. 10.
4. Чеботарев Г. Н. Особенности реализации Конституционного принципа разделения властей в Российской Федерации на современном этапе // Вестник Тюменского государственного университета.–2009. – № 2.– С. 16.

О НЕОБХОДИМОСТИ КОМПЛЕКСНОГО ПОДХОДА В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ВЕТЕРАНАМ БОЕВЫХ ДЕЙСТВИЙ ОТДЕЛЬНЫХ МЕР СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ