

## IV. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО, МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

**Д. А. АВДЕЕВ,**

*доцент кафедры конституционного и муниципального права  
Института права, экономики и управления  
Тюменского государственного университета,  
кандидат юридических наук*

### ДУАЛИСТИЧЕСКАЯ ПРИРОДА ФЕДЕРАЛЬНОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

В современном государстве все большую роль играют органы исполнительной власти, олицетворяющие в своей совокупности одну из ветвей государственной власти. По верному замечанию Д. А. Керимова, «в тех странах, где на практике последовательно проводится принцип разделения властей, первостепенная, можно даже сказать главенствующая роль в их политических системах принадлежит исполнительной власти [1; С. 100].

Форма государственно-территориального устройства не может не сказаться на специфике организации и принципах функционирования органов исполнительной власти. В связи с этим есть определенные особенности организации системы органов исполнительной власти как в унитарных, так и в федеративных государствах.

В соответствии с Конституцией 1993 г. 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 (администрации, правительства, департаменты и т. д.). К числу органов, осуществляющих исполнительную власть, следует также отнести и Президента Российской Федерации, который в пределах своей компетенции обладает довольно-таки большим объемом полномочий.

Органы исполнительной власти Российской Федерации, а также органы исполнительной власти ее субъектов основываются в своей организации и деятельности на принципах, установленных Конституцией, а также на иных положениях федерального законодательства. Наряду с другими к числу конституционных принципов относятся: самостоятельность и независимость исполнительной власти от иных ветвей; единство системы ее органов; централизованность (подчинение нижестоящих органов вышестоящим).

Конституционный суд РФ, исходя из анализа его позиций в отношении принципа «единой системы исполнительной власти» [2], по верному замечанию М. А. Краснова, неоднократно понимал *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) [3; С. 8]. 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; С. 10].

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 отражение в проявлении вертикали исполнительной власти, характеризующейся субординацией и юридической ответственностью. Данный фактор, по нашему мнению, прогрессивно сказывается как на самом развитии системы исполнительной власти, так и на модернизации отечественной государственности в целом.

Таким образом, 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 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 по-прежнему остается вопрос о том, кто же ее возглавляет, то есть, кто фактически руководит

деятельностью всей системы исполнительной власти в Российской Федерации. 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 г., к сожалению, не позволяют с однозначностью определить место Президента в системе высших органов власти. В отечественной науке сложились три основных подхода в отношении положения Президента в иерархии 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 свидетельствует о существовании сильной президентской власти» [4; С. 16].

Другие утверждают, что Президент занимает обособленное положение в системе органов власти, выступая своего рода арбитром, обеспечивающим согласованное функционирование всех органов государственной власти. При этом говорится, что у нас сохраняется лидирующее положение главы государства, который «фактически возглавляет всю систему государственной власти в стране» [5; С. 120].

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 г. «О Президенте РСФСР» четко определял статус Президента как высшего должностного лица и главы исполнительной власти. Напомним, что в настоящее время нет закона, устанавливающего особенности конституционно-правового статуса Президента.

Особенность правового статуса Президента заключается, по нашему мнению, в так называемых скрытых возможностях Президента, вытекающих из полномочий, установленных конституцией. Сфера компетенции главы государства 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 воз-

главляет вертикаль исполнительной власти в Российской Федерации. Приведем еще некоторые, но весьма существенные полномочия Президента в сфере исполнительной власти, которые доказательно позволяют придти к такому выводу.

Формирование федерального Правительства (назначение Председателя и федеральных министров) фактически осуществляется Президентом самостоятельно. 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. При этом, обращаем внимание на то, что в случае отставки Председателя Правительства согласие Государственной думы уже не требуется.

Президент может председательствовать на заседаниях Правительства, своими указами вправе отменить решения федерального Правительства. Президенту непосредственно подчиняются некоторые федеральные министры, курирующие так называемые «силовые ведомства» (например, МИД, МВД, ФСБ, МЧС, Министерство обороны, Служба внешней разведки и др.). Иными словами, данные органы исполнительной власти как бы выходят из-под контроля Председателя Правительства, так как непосредственное руководство их деятельностью осуществляет Президент.

Обладает рядом полномочий Президент в отношении органов исполнительной власти субъектов Федерации. В частности, глава государства предлагает кандидатуру на должность высшего должностного лица субъекта РФ. 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. У нас президентские полномочия остаются в «рамках» исполнительной власти. Таким образом, вторым лицом в рос-

сийском государстве является Председатель Правительства, а не спикер верхней палаты, то есть Председатель Совета федерации Федерального собрания.

Все это позволяет считать, что властные полномочия, осуществляемые Президентом, с одной стороны, и полномочия, исполняемые Правительством — с другой, в совокупности образуют своеобразную дуалистическую природу федеральной исполнительной власти. Данная ветвь власти сочетает в себе президентские полномочия и полномочия, осуществляемые Председателем Правительства, деятельность которого фактически находится под контролем Президента, при так называемом разделении труда между высшим исполнительным органом и главой государства, при непосредственном доминировании последнего.

По замечанию В. Е. Чиркина, в последнее время «все чаще стала прослеживаться тенденция отделения президентов от исполнительной власти, находящая свое выражение не только на практике, но и в нормах конституцией, стал формироваться институт президентской власти. Нередко не только в президентских республиках, а при иных формах правления президенту подчинены премьер-министр, министры (особенно ведущие министры) при сохранении, однако, ограниченной ответственности правительства и перед парламентом [6; С. 374].

Если уж ведется речь о «президентской власти», то под ней следует понимать, по нашему мнению, самостоятельную компетенцию Президента в рамках исполнительной власти, его, так сказать, конституционную прерогативу, наряду с компетенцией федерального Правительства.

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. Как уже говорилось, «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.

Если говорить о соотношении президентских полномочий и полномочий Правительства как о двух ответвлениях федеральной исполнительной власти, то Конституцией РФ 1993 г. заложены несколько моделей. Данные модели можно условно обозначить следующим образом:

сильный Президент—слабый Председатель Правительства; сильный Президент—сильный Председатель Правительства; слабый Президент—сильный Председатель Правительства. Кстати, не исключаем возможность появления четвертой модели: слабый Президент—слабый Председатель Правительства. Однако полагаем, что появление такой модели на почве российской государственности маловероятно.

Итак, юридическая конструкция, содержащаяся в самой Конституции, предусматривает возможность использования любой из этих моделей без изменения ее текста, что, в частности, и имеет место в действительности. При первом Президенте Б. Н. Ельцине Председатель Правительства выполнял роль административного управляющего, не имеющего самостоятельных полномочий и прерогатив, при этом Ельцин мог в любое время сместить неудобного ему премьер-министра. Подобная политическая «чехарда» имела место в 1998 г., когда за короткий промежуток времени сменилось несколько Председателей Правительства. Следует иметь в виду, что порой Председатель Правительства выполнял роль «крайнего» в случае неудач или провала политического курса, проводимого, по сути, самим Президентом.

При Президенте В. В. Путине так же, 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 деятельностью. В свою очередь Президент Д. А. Медведев еще ни разу не председательствовал на заседаниях Правительства. В свою очередь В. В. Путин как Председатель 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.

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, хотя формально имеет для этого все основания. «Принимая во внимание комплексный характер президентских полномочий, — справедливо замечает И. А. Кравец, — следует учитывать, что фактически исполнительная власть в России является бифидальной» [7; С. 53].

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.

Дуалистическая природа федеральной исполнительной власти была заложена еще до момента принятия Конституции РФ в 1993 г., 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. Керимов А. Д. Современное государство: Вопросы теории / А. Д. Керимов. М.: Норма, 2007. 144 с.
2. 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.
3. 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. 190 с.
4. Чеботарев Г. Н. Особенности реализации конституционного принципа разделения властей в Российской Федерации на современном этапе // Вестник Тюменского государственного университета. 2009. № 2. С. 15-24.
5. Конституционное право России: учебник / под ред. Г. Н. Комковой. М.: Юристъ, 2005. 399 с.
6. Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М.: Изд-во «Зерцало», 1998. 448 с.
7. Кравец И. А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). М.; Новосибирск: ООО «Издательство ЮКЭА», 2001. С. 53.