

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРЕЗИДЕНТА РФ С ПРАВИТЕЛЬСТВОМ РФ И ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

© 2018 г. В. Н. Прокофьев

*Национальный исследовательский университет “Высшая школа экономики”, Москва
E-mail: prokofiev_vn@bk.ru*

Поступила в редакцию 05.10.2017 г.

В данной статье рассматривается вопрос о конституционно-правовом взаимодействии Президента РФ, Правительства РФ и органов исполнительной власти. Показана сущность взаимодействия Президента РФ и Правительства РФ. Автор раскрывает проблемы и дает рекомендации по развитию законодательства в рассматриваемой сфере. Делается вывод о том, что Президент РФ, формально не относясь ни к какой ветви власти, фактически относится к системе исполнительной власти.

Ключевые слова: президент, правительство, государственное управление, координация, исполнительная власть, система органов исполнительной власти.

Современная конституционно-правовая практика показывает, что эффективность государственного механизма повышается посредством разделения единой государственной власти на функциональные ветви. Отчасти это верно, поскольку речь идет об оптимизации процессов разграничения предметов ведения и полномочий между субъектами публичной власти разных уровней, реформировании государственного аппарата и службы. Вместе с тем построение эффективного механизма взаимодействия главы государства с другими государственными органами пока что не находит своего должного конституционно-правового регламентирования. В частности, на это обстоятельство часто обращают внимание в Правительстве РФ, когда речь заходит о реформах в области государственного управления. По словам Д.А. Медведева, в государственном управлении отсутствует отлаженная система взаимодействия государственных органов, необходимая для достижения наилучших результатов при решении сложных управленческих задач¹.

Одновременно функция Президента РФ по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти является ответственной и сложной. Место главы государства в данном контексте заключается в том, что он становится “арбитром” тогда, когда органы государственной власти не способны согласованно принять решение по какому-либо вопросу, порождая тем самым конфликт во взаимоотношениях. Поэтому Президент РФ обладает правом использовать согласительные процедуры, а также другие меры преодоления споров, конфликтов, тягб, кризисов. Важность этой функции главы государства проявляется в рамках взаимодействия не только органов государственной власти на федеральном уровне, но и органов государственной власти субъектов Федерации.

Заметим, что конституционно-правовая природа взаимодействия Президента РФ с Правительством РФ и органами исполнительной власти находится в плоскости государственного управления. По мнению Ю.А. Тихомирова, осуществляемое органами исполнительной власти государственное управление отличается следующими характерными чертами: непрерывный характер деятельности (оперативный по своей природе); осуществление таких выделенных функций, которые требуют единообразной технологии; построение аппарата управления на основе иерархии; функциональные режимы; административная ответственность; кадры, профессионально отобранные; усмотрение².

Ю.Н. Старилов интерпретирует вопрос управления со стороны органов исполнительной власти иначе, приписывая им уже иные признаки: единство; подзаконность; планирование; обязательность наличия исполнительной ветви власти в современном правовом государстве; самостоятельность исполнительной ветви; наличие у исполнительной власти своей системы органов; юрисдикционная деятельность; ответственность за административные правовые акты и управленческие действия³.

Что касается государственного управления в Российской Федерации, то оно характеризуется двухуровневой системой исполнительных государственных органов (федеральные и региональные органы исполнительной власти). Исполнительную власть в рамках такой системы реализуют специальные субъекты, наделенные исполнительной компетенцией. При этом органы исполнительной власти

¹ См.: NEWSru.com // URL: <http://www.newsru.com/russia/22apr2016/medvedevsays.html>

² См.: Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. М., 2007. С. 21, 22.

³ См.: Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. Т. 1. М., 2002. С. 94–103.

обладают особым правовым статусом, который отличает их от органов законодательной и судебной власти.

Под **взаимодействием** Президента РФ и Правительства РФ стоит понимать такую деятельность, когда обеспечивается согласованное решение вопросов и совместное планирование деятельности.

Термин “взаимодействие” близок по-своему содержанию термину “**координация**”. Сущность координации состоит в том, что происходит воздействие на компоненты координируемой системы. В результате эти компоненты начинают действовать согласованно. Отметим, что функция координации присуща лишь тем исполнительным органам, которые способны добиваться согласованной и взаимоувязанной деятельности нижестоящих инстанций (органов), имея при этом в своем “правовом арсенале” соответствующие властные полномочия.

Так, Президент РФ наделен Конституцией правом принимать меры к сохранению и восстановлению законности. Глава государства может отменить акты правительства в случае, когда они противоречат нормативным правовым актам, юридическая сила которых выше. Например, в случае издания постановлений и распоряжений российского Правительства, которые противоречат нормам Конституции, федеральным конституционным законам, текущим федеральным законам, своими указами Президент РФ должен отменить акты Правительства РФ. В этом и заключается существенная координационная сущность взаимодействия президента и правительства.

Перейдем непосредственно к конституционно-правовому содержанию взаимодействия президента, правительства и иных органов исполнительной власти.

Во-первых, глава государства не является главой исполнительной власти. Специфика и соотношение полномочий президента и правительства говорят о том, что президент оказывает значительное воздействие на деятельность правительства. Так, помимо решения вопросов о составе правительства глава государства уполномочен Конституцией председательствовать на его заседаниях и принимать решение об отставке правительства. Перед вновь избранным президентом свои полномочия слагает правительство “предыдущего” президента.

Во-вторых, президент формирует не только систему, но и структуру федеральных органов исполнительной власти, устанавливая конкретный их перечень. Каждый вновь избранный президент, решая вопрос о составе правительства, утверждает данную структуру. В своем Указе о структуре федеральных органов исполнительной власти Президент РФ может определить ее изменения.

Так, глава государства вправе установить:

какие органы упраздняются, присоединяются, преобразуются;

каким органам передаются полномочия упраздняемых органов;

каковы разновидности органов;

какова их иерархия;

какое наименование придается органам;

каковы их функции;

наличие территориальных органов у федеральных органов исполнительной власти;

каково число (первых) заместителей Председателя Правительства РФ;

каков статус Руководителя Аппарата Правительства РФ (заместитель Председателя Правительства РФ или федеральный министр);

какова целесообразность сохранения (введения) должности (должностей) “министр без портфеля”.

В настоящее время функционально все федеральные органы исполнительной власти сведены Президентом РФ к триаде: “министерство – служба – агентство”, но возможны и другие административные конфигурации (вплоть до реанимации дореволюционных приказов, коллегий, магистратов и (или) заимствования зарубежного опыта с его государственными департаментами, комитетами и т.д.).

Структурно (иерархически) же Президентом РФ определены 15 разновидностей федеральных органов исполнительной власти:

1) федеральные министерства, деятельностью которых он руководит;

2) федеральные службы, деятельностью которых он руководит;

3) федеральные агентства, деятельностью которых он руководит;

4) государственная служба, деятельностью которой он руководит (на правах федеральной службы – ГФС России);

5) служба, деятельностью которой он руководит (на правах федеральной службы – СВР России);

6) главное управление, деятельностью которого он руководит (на правах федерального агентства – ГУСП);

7) управление, деятельностью которого он руководит (на правах федерального агентства – Управление делами Президента РФ);

8) федеральные службы, подведомственные федеральным министерствам, деятельностью которых он руководит;

9) федеральные агентства, подведомственные федеральным министерствам, деятельностью которых он руководит;

10) федеральные министерства, деятельностью которых руководит Правительство РФ;

11) федеральные службы, подведомственные федеральным министерствам, деятельностью которых руководит Правительство РФ;

12) федеральные агентства, подведомственные федеральным министерствам, деятельностью которых руководит Правительство РФ;

13) федеральное казначейство, подведомственное федеральному министерству, деятельностью которого руководит Правительство РФ (на правах федерального агентства – Казначейство России);

14) федеральные службы, руководство деятельностью которых непосредственно осуществляет Правительство РФ;

15) федеральные агентства, руководство деятельностью которых непосредственно осуществляет Правительство РФ.

В этом же Указе Президент РФ формирует конкретный перечень действующих федеральных органов исполнительной власти (по состоянию на 01.10.2017 г., их 72 единицы).

В новых условиях социально-экономического развития серьезной задачей, стоящей в рамках конституционно-правового взаимодействия президента, правительства и органов исполнительной власти, является реализация таких государственных функций, которые основаны на участии гражданского общества в деятельности государства и современных механизмах общественного контроля. Как указано в Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти (утв. распоряжением Правительства РФ от 30.01.2014 г. № 93-р), основное направление совершенствования государственного управления в развитых странах — построение структур управления, нацеленных в первую очередь на обеспечение интересов граждан, распространение достоверной информации и эффективное взаимодействие органов власти и управления, экспертных сообществ и структур гражданского общества.

Предпочтительна ситуация, когда Президент РФ как глава государства и гарант Конституции дистанцируется от органов исполнительной и законодательной власти. Его деятельность должна быть ограничена разработкой стратегического политического курса и организацией контроля за деятельностью правительства и “его” органов исполнительной власти.

Функции президента и его полномочия качественно отличаются от правительственных полномочий. Характер и объем президентских полномочий говорит о том, что регулирующая функция президента находит отражение не только в принимаемых им указах, но и в политических решениях. Так, в настоящее время глава государства и Правительство РФ, имея партийное большинство в нижней палате российского парламента и лояльный Президенту РФ Совет Федерации (несмотря на незаполненную 10%-ную квоту), способны инициировать принятие законов, соответствующих текущей политической обстановке. Именно таким образом были приняты законы о поправках к Конституции РФ.

Необходимо отметить, что Президент РФ на региональном уровне может приостановить действие только актов органов исполнительной власти субъектов Федерации. Действие же актов органов законодательной власти глава государства приостановить не может. В истории российской конституционной практики были неоднократные примеры, когда Президент РФ приостанавливал акты органов исполнительной власти субъектов Федерации как противоречащих Конституции РФ и федеральным законам (например, Указ Президента Республики Башкортостан)⁴.

В рамках взаимодействия президента и правительства можно обнаружить явный пробел в законодательстве Российской Федерации, связанный с институтом персональной ответственности членов правительства за неисполнение обязанностей по осуществлению парламентского

контроля. Правовой анализ Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ “О Правительстве Российской Федерации” не позволяет выявить норм, согласно которым можно было бы привлечь членов правительства к ответственности (дисциплинарной, административной, политической) за неисполнение обязанностей, предусмотренных ст. 38–40 вышеназванного Закона.

Конституционно-правовое взаимодействие президента и правительства можно также обнаружить при анализе инструмента реализации полномочий в сфере прав и свобод человека и гражданина. Как глава государства, так и Правительство РФ реализуют свою функцию по обеспечению прав и свобод человека и гражданина путем правотворческой деятельности (издание указов, распоряжений, постановлений, обязательных для исполнения на всей территории России). Согласно ст. 90 Конституции РФ акты главы государства не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Данная норма Основного Закона страны устанавливает подзаконность актов Президента РФ. При этом сама формула “не должны противоречить”, установленная для актов Президента РФ, отличается от той, которая устанавливает подзаконность актов Правительства РФ. Так, в соответствии со ст. 115 Федерального конституционного закона “О Правительстве Российской Федерации” постановления Правительства РФ издаются “на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации”. Это и является принципиальным отличием подзаконности актов главы государства от подзаконности актов Правительства РФ.

В целях руководства системой исполнительной власти в Российской Федерации функционирует “центр” при главе государства. Этим “головным офисом” является Администрация Президента РФ. С момента создания данного органа существуют споры по вопросу о роли Администрации Президента РФ в общем механизме государственного аппарата. Во многом эти споры связаны с соотношением статуса Правительства РФ и Администрации Президента РФ. Во-первых, Администрация Президента РФ сейчас рассматривается как орган, решающий важные государственные и политические вопросы внутри страны и за ее пределами. Во-вторых, важно при этом понимать, что неправильно ставить Правительство РФ и Администрацию Президента РФ в один ряд. Здесь различие проводится в том, что правительство является высшим органом исполнительной власти. Поэтому, несмотря на сходность отдельных функций этих структур, они все же качественно отличаются. Администрация должна оставаться “штабом” в руках президента для повышения качества его деятельности. Администрация Президента РФ создана как следствие множества задач, стоящих перед главой государства, а также как следствие существования потребности в надзоре за исполнением решений органами государственной власти.

Проводя анализ конституционно-правового взаимодействия Президента РФ, Правительства РФ и иных органов государственной власти, можно выявить проблемы развития законодательства о правовом статусе органов исполнительной власти и наметить перспективы его развития.

Еще раз напомним, что исполнительная власть в соответствии с Конституцией РФ есть самостоятельная ветвь государственной власти. При этом сфера деятельности

⁴ См.: Указ Президента РФ от 18 января 1996 г. № 62 «О приостановлении действия Указа Президента Республики Башкортостан от 16 мая 1995 г. № УП-256 “О мерах по совершенствованию валютного контроля за импортом товаров, работ и услуг предпринятиями, учреждениями, организациями Республики Башкортостан в порядке предоплаты”».

исполнительной власти в области государственного управления существенно сужена. Еще важнее то обстоятельство, что местное самоуправление выведено из сферы государственной власти (хотя функционал федеральных органов исполнительной власти, региональных органов исполнительной власти и исполнительно-распорядительных органов местной администрации сходен в значительной степени). Как следствие, возникают сложности при реализации полномочий исполнительной власти и совокупность других проблем, которые необходимо решить как в нормативном, так и в организационном плане.

Актуальным вопросом в рамках концепции развития системы исполнительной власти является понимание самой системы данной ветви власти, а также условий, которые влияют на ее нормальное функционирование. Поэтому, на наш взгляд, укрепление легитимной основы этой ветви власти, придание ей целевого характера будет зависеть от проведения следующих мероприятий:

разработка и принятие отдельных федеральных законов, в том числе законов об исполнительной власти в России и закона о системе федеральных органов исполнительной власти, а также закона об основах государственного управления⁵;

определенная конкретизация специфики организации и деятельности органа (органов) исполнительной власти;

определение (взамен существующих правительственных регламентов) функций и особенностей взаимодействия органов исполнительной власти (федеральных и федеральных, федеральных и региональных, региональных и региональных в рамках одного субъекта Федерации, межрегиональных), их прав и обязанностей, правовых форм и методов их деятельности, а также оснований и пределов ответственности.

Традиционная проблема в рамках взаимодействия Президента РФ, Правительства РФ и иных органов власти – коррупция. Последняя способна принимать различные формы. Однако политическая коррупция есть наиболее опасная ее форма, которая является не только угрозой национальной безопасности, но и подрывает демократические и правовые принципы существования общества и государства. Ущемление прав и свобод человека и гражданина, рост бедности населения – во многом следствие коррумпированной государственной власти. Соответственно, исключительно законодательно регламентация государственных функций и услуг, а также процедур регулирующего воздействия органов исполнительной власти во многом будет способствовать ее профилактике и искоренению, в том числе на основе принятия пакета нормативных правовых актов в рамках государственной регуляторной политики.

Конституционные прерогативы Президента РФ по отношению к исполнительной власти определяют место главы государства в системе органов исполнительной власти. Выше было указано, что оптимальной ситуацией будет такая, когда Президент РФ как глава государства и гарант Конституции дистанцируется от органов исполнительной

и законодательной власти. Вместе с тем глава государства все-таки находится ближе к исполнительной власти, чем к другим ветвям власти. Это также одна из проблем, стоящая перед конституционно-правовой наукой, которую необходимо решать, дабы оптимизировать взаимодействие президента с другими органами власти и управления. Поэтому выглядят вполне логичными выводы о том, что сейчас Президент РФ совмещает в своей деятельности функции главы государства и “руководителя” исполнительной власти. Конституция РФ закрепила за ним широкий перечень полномочий в рамках исполнительной власти. Глава государства обладает рычагами воздействия на Правительство РФ, а также осуществляет функции координатора, согласовывая действия всех органов государственной власти. Не будучи главой исполнительной власти с формально-юридической точки зрения, президент все же обладает многими полномочиями исполнительной природы. Именно данное обстоятельство натолкнуло В.О. Лучина на мысль о том, что «статьями 11 и 80 Конституции принцип разделения властей фактически сведен на “нет”»⁶. Другие авторы также поддерживают это (небесспорное) мнение. Например, В.И. Осейчук считает, что “прерогативы Президента России практически перекрывают полномочия остальных ветвей государственной власти”⁷. На взгляд автора статьи, подобные утверждения представляются чрезмерными.

Важно понять, что глава государства при таких условиях должен представлять либо несколько ветвей власти, либо обладать самостоятельной властно-правовой природой. На сегодняшний день можно сказать, что с точки зрения правовой феноменологии президент все же больше тяготеет к исполнительной ветви власти.

Развитие системы исполнительной власти содержит в себе особенность, которая заключается в разделении федеральных органов исполнительной власти на две самостоятельные группы: первая группа подчинена непосредственно главе государства; вторая – Правительству РФ.

Подобная практика сложилась достаточно давно, президентские указы всякий раз подчеркивают это. При этом складывается патовая ситуация: мы не можем с однозначной уверенностью утверждать о соответствии или несоответствии Конституции РФ подобной роли главы государства, когда он, руководя органом исполнительной власти, фактически становится новым субъектом исполнительной власти в России. Подобная правовая неопределенность недопустима и требует устранения, но прежде всего разъяснения органом конституционного контроля.

Это еще раз подчеркивает сложный характер взаимоотношений главы государства и Правительства РФ, заложенный в нормах Конституции РФ.

Таким образом, можно сделать следующие выводы.

Принцип независимости исполнительной власти не остается декларативным. Но при его соблюдении на практике обнаруживают себя весьма серьезные трудности правового и организационного характера. Данную проблему

⁵ См.: Концепция федерального закона “Об основах государственного управления в Российской Федерации” // URL: [ftp://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/rnp/ppaper/om30.pdf](http://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/rnp/ppaper/om30.pdf)

⁶ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 449.

⁷ Осейчук В.И. О необходимости нового этапа конституционной реформы в России // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 5. С. 8.

можно решить (“**сильный**” **сценарий**) путем внесения поправок в Конституцию РФ с целью изменения порядка формирования и полномочий Правительства РФ, высших исполнительных органов субъектов Федерации либо (**оптимальный сценарий**) на законодательном уровне уточнить порядок взаимодействия президента и правительства (как коллегиального органа) и детально регламентировать “воздействие” президента на федеральные органы исполнительной власти независимо от их подчиненности. Эти меры следует

направить на закрепление функционала и видов федеральных органов исполнительной власти исчерпывающим образом и разрешение проблемы двойной подчиненности “президентских” органов, а равно на урегулирование института ответственности членов правительства (включая введение вотума недоверия по отношению к отдельным членам правительства и руководителям федеральных органов исполнительной власти) и усиление парламентского контроля.

THE CONSTITUTIONAL LEGAL NATURE OF THE INTERACTION OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION WITH GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION AND AGENCY OF THE EXECUTIVE POWER

© 2018 V. N. Prokofiev

National Research University Higher School of Economics, Moscow

E-mail: prokofiev_vn@bk.ru

Received 05.10.2017

The question of the constitutional legal interaction between the President, the Government and other bodies of the executive power is described in this article. The essence of coordination within the President and the Government interaction is revealed here. Author describes the problems and gives recommendations how to improve the legislation development in this sphere. The conclusion is given about a President role in the state mechanism. Despite on President do not relate to any branch of power, he implements functions of the executive power in fact.

Key words: president, government, public administration, coordination, executive power, the system of the executive power bodies.