

*Яцек Залесны*

## **Об исполнительной власти Президента Российской Федерации, не являющегося органом исполнительной власти**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:***Российская Федерация, президент, исполнительная власть*

### **Разделение властей по горизонтали**

Ключевым вопросом, который возник в Российской Федерации после распада СССР, был выбор наиболее оптимального государственного устройства, соответствующего ситуации, в которой она оказалась, равно как традициям и поставленным перед ней долгосрочным целям. В то же время, не было никаких сомнений, что у основ государственного строя должен находиться принцип разделения власти. Разделение власти не является, однако, шаблоном, одинаково применяемым во всех государствах. Он реализуется в конкретной форме, учитывающей то, что является конституционным стандартом современных государств, равно как и местную специфику.

Вопрос выбора какого-либо из вариантов реализации принципа разделения власти был существенным как для решения возрастающих противоречий в политической системе государства, так и для построения устойчивого фундамента для развития российской государственности, в меру амбиций и возможностей многонационального населения России. Принцип разделения власти, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации, был выражен в Конституции от 12 декабря 1993 г.<sup>1</sup> Вступившая в силу

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201408010002>.

25 декабря 1993 г. Конституция, утвержденная референдумом 12 декабря 1993 г., завершила процесс постсоветской конституционализации принципа разделения власти<sup>2</sup>. В то же время, были определены конституционные рамки существования современной России.

Принцип разделения власти (в единственном числе) – как один из принципов конституционного устройства России – был выражен в ст. 10 Конституции<sup>3</sup>. Она представляет его по горизонтали. Предполагается, что государственная власть, осуществляется на основании принципа разделения на законодательную, исполнительную и судебную власть. Создатель Конституции, в то же время, не дает исчерпывающего ответа на вопрос, какой характер взаимоотношений и влияния существует между ветвями государственной власти<sup>4</sup>.

В России, как федеральном государстве, горизонтальное разделение власти дополняется вертикальным. В то же время, существует проблема разграничения власти между Федерацией и ее составными частями, то есть субъектами Российской Федерации. Так происходит на основании принципа сотрудничества федеральных властей и субъектов Федерации, с учетом компетенций совместно выполняемых органами федеральной власти и субъектов Федерации<sup>5</sup>. Реализация разделения власти на двух уровнях – Федерации и субъектов Федерации – усложняет отношения власти между всеми органами соответствующих ветвей власти. Помимо того, необходимо добавить органы местного самоуправления, которые также в действительности осуществляют власть народа и также разделяются на власть представительскую и исполнительную.

Законодатель, определяя горизонтальное и вертикальное разделение властей, исходил из принципа единства власти. В доктрине российского конституционного права особое внимание акцентируется на отличии принципа разделения власти от единства государственной власти<sup>6</sup>. Явно подчеркивается то, что принцип разделения власти не нарушает единства государственной

<sup>2</sup> Ш.В. Жамалдаев, *Российский парламентаризм в условиях посткоммунистической трансформации политической системы*, Саратов 2006, с. 132.

<sup>3</sup> Г. Гаджиев, *Новые грани конституционного принципа разделения властей*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2004, № 2, с. 50; А.Е. Постников, *Статья 10*, [в:] Л.А. Окуньков (ред.) *Комментарий к Российской Федерации*, Москва 1996, с. 41.

<sup>4</sup> Р.Ш. Караев, *Конституционно-правовые формы парламентского контроля за исполнительной властью в Российской Федерации*, Ростов-на-Дону 2005, с. 5.

<sup>5</sup> А.С. Барто, *Взаимодействие органов законодательной и исполнительной власти в реализации политических реформ (по материалам Краснодарского края и Ростовской области)*, Краснодар 2010, с. 25.

<sup>6</sup> См. Л.А. Окуньков, *Президент Российской Федерации: Конституция и политическая практика*, Москва 1996, с. 36; С.А. Осетров, *Конституционные основания президентской власти в Российской Федерации*, Самара 2010, с. 36–37.

власти,<sup>7</sup> понимаемой как единство стратегических целей и направлений деятельности всех органов государственной власти. Различные органы государственной власти должны действовать с целью сохранения одних и тех же политических ценностей, разделяемых значительными общественными группами, направленных на выполнение стратегических интересов государства.

Единство государственной власти означает единство воли органов государственной власти в целом. Его необходимо рассматривать не как единство органов государственной власти либо неразделимость функции и компетенций, а как единство организации выражения воли сувереном, заключающейся в единстве установленного и реализуемого права. Единство государственной власти аргументируется, прежде всего, тем обстоятельством, что – согласно ст. 3 Конституции – единственным и безраздельным источником власти является многонациональное население<sup>8</sup>. Не существует и не может быть трех властей. Власть – одна, и она принадлежит народу<sup>9</sup>. В то же время, заданием государства является разграничение компетенций различных органов власти, исходя из принципа единства государственной власти<sup>10</sup>.

## Президент Российской Федерации в системе разделенной власти

В аспекте «совместной деятельности» властей и гарантирования единства государственной власти необходимо усматривать конституционную роль, предоставленную Президенту. Особенностью российского варианта разделения власти является особый правовой статус, каким автор Конституции наделил Президента<sup>11</sup>. Президент Российской Федерации получил статус,

<sup>7</sup> В.Е. Чиркин, *Основы сравнительного государственоведения*, Москва 1997, с. 94; Е.Е. Прокошенкова, *Разделение властей как принцип механизма осуществления государственной власти в Российской Федерации*, Москва 2003, с. 118; В.А. Иванов, *Правовые основы взаимодействия федеральных органов законодательной и исполнительной власти Российской Федерации в законодательном процессе*, Москва 2006, с. 49; А.В. Карелин, *Конституционно-правовой механизм реализации принципа разделения властей в условиях российского федерализма*, Москва 2010, с. 26.

<sup>8</sup> Р.В. Енгибарян, Э.В. Тадевосян, *Конституционное право*, Москва 2000, с. 204; Б.К. Мецаев, *Юридическая природа контрольной деятельности (теоретико-правовой аспект)*, Москва 2003, с. 70–71.

<sup>9</sup> А.К. Соболева, *Принцип разделения властей*, [в:] А.Н. Медушевский (ред.), *Основы конституционного строя России: двадцать лет развития*, Москва 2013, с. 80.

<sup>10</sup> См. Э.С. Керимов, *Конституционно-правовые основы государственного управления в сфере финансовой деятельности Российской Федерации*, Москва 2006, с. 43.

<sup>11</sup> Ю.М. Козлов, *Проблемы современного развития государственно-правового развития России: историческое наследие и современность*, [в:] М.Н. Марченко (ред.), *Разделение властей*, Москва 2004, с. 360; Ю.И. Скуратов, *Президент Российской Федера-*

не уместающийся в провозглашенной статье 10 Конституции о разделении власти на три ветви<sup>12</sup>. Он был признан главой государства, не являясь ни органом исполнительной власти, ни органом законодательной, ни судебной властей<sup>13</sup>. В данном контексте анализа можно утверждать, что конституционная позиция Президента четко не вписывается в классическую триаду разделенной власти, и даже нарушает ее<sup>14</sup>. Само по себе это, однако, не означает, что Президент поставлен над органами государственной власти<sup>15</sup> и исполняет роль верховного органа государственной власти. В свете конституционного регулирования, каждый из органов государственной власти реализует возложенные на него Конституцией компетенции самостоятельно и несет за это ответственность.

---

ции, [в:] А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин А.Н. (ред.), *Конституционное право России*, Москва 2007, с. 338; M. Grzybowski, *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w Rosji*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*, Warszawa 2007, s. 150.

<sup>12</sup> Г.В. Дегтев, *Становление института президентства в России*, Москва 2006, с. 75; А.Н. Курюкин, *Взаимодействие законодательной и исполнительной властей в условиях реформирования российского общества*, Тула 2000, с. 99; И.И. Алипулатова, *Парламентаризм в Российской Федерации как основа демократического общества*, Мажачкала 2004, с. 99; Е.В. Мандрыка, *Реализация принципа разделения властей в России и в Украине (Сравнительно-правовое исследование)*, Санкт-Петербург 2006, с. 98; М.М. Васильева, *Особенности становления института президентской власти в России*, [в:] К.П. Кокорев (ред.), *Политические процессы в России и в мире*, Москва 2009, с. 76.

<sup>13</sup> Д.Б. Трошев, *Парламентские расследования как форма контроля федерального собрания Российской Федерации за деятельностью федеральных органов государственной власти*, Москва 2008, с. 76.

<sup>14</sup> А.Н. Медушевский, *Конституционная стабильность и институциональные изменения в российском политическом процессе*, [в:] S. Sulowski, J. Zaleśny (red.), *Mechanizmy rządzenia w państwach Europy Wschodniej*, „Studia Politologiczne” 2014, vol. 33, s. 37.

<sup>15</sup> К.В. Агалов, *Система органов исполнительной власти в Российской Федерации: Конституционно-правовые основы*, Москва 2003, с. 59. О размещении Президента над тремя традиционными ветвями власти пишет Э. Ожиганов, *Институционализация отношений между органами исполнительной и представительной властей и политический режим в Российской Федерации*, [в:] И. Шаблинский (ред.), *Президент – Правительство исполнительная власть: российская модель*, Москва 1997, с. 46. Аналогично пишут, например: О.Е. Тарасова, *Принцип разделения властей и гражданское общество. Диалектика взаимосвязи (социально-философский аспект)*, Красноярск 2004, с. 100; Н.П. Варфоломеева, *Конституционно-правовая природа и механизм разрешения споров о компетенции органов государственной власти*, Самара 2007, с. 124; А.А. Романовский, *Институт президентства во Франции и России: (сравнительный анализ)*, Воронеж 2007, с. 80. В свою очередь, А.В. Чепус указывает, что из Президента сделали арбитра над тремя ветвями власти. А.В. Чепус, *Конституционное законодательство Российской Федерации: генезис, современное состояние и основные тенденции развития*, Москва 2008, с. 144.

Из конституционной классификации Президента можно сделать один из двух выводов: особый статус Президента был размещен вне сферы отношений властей, и в соответствие с этим – не содержит в себе компетенций для реализации президентской власти, поскольку таковой не предусматривает, в то же время, необходимо было бы рассмотреть следующую дилемму: чем, как не формой осуществления власти, является власть президента в Российской Федерации?

Также можно сделать умозаключения, идущие в другом направлении и ведущие к отличным выводам. Статус Президента, как главы государства, является формой власти, отличной от тех, которые включены в триаду Монтескье. К идущим в данном направлении рассуждениям нас склоняет сам творец Конституции. В ст. 11 Конституции он однозначно утверждает, что в Российской Федерации государственную власть осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федераций и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. Сравнительный анализ ст. 10 и 11 Конституции позволяет утверждать, что трем сегментам власти (законодательная, исполнительная и судебная) соответствуют четыре группы субъектов, осуществляющих государственную власть. Вместе с тем, хоть Президент и не был соотношен с исполнительной властью (равно как законодательной и судебной), тем не менее, он действует на основании и в рамках положений Конституции и законодательства. В них были урегулированы компетенции Президента.

## **Президент Российской Федерации как координатор гармоничного функционирования и совместной деятельности органов государственной власти**

Неклассифицированный в рамках разделения властей на три ветви Президент должен, в то же время, что немаловажно для понимания российского варианта разделения власти, обеспечивать гармоничное функционирование и совместную деятельность органов государственной власти<sup>16</sup>. Он отвечает

---

<sup>16</sup> В.И. Радченко, *Президент и «разделение властей» в Конституции Российской Федерации*, [в:] В.Т. Кабышев, Е.В. Колесников (ред.), *Реализация Конституции России*, Saratow 1994, с. 26; Б.П. Елисеев, *Система органов государственной власти в Российской Федерации*, Москва 1998, с. 82; Х.Г. Горшкова, *Теория исполнительной власти: понятие и принципы ее осуществления*, [в:] А. Бобылев, Н.Г. Горшкова, В.И. Ивакин (ред.), *Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления*, Москва 2003, с. 30; С.Ю. Поярков, *Президент Российской Федерации как идеологический институт российского конституционализма*, „Право и политика” 2009, № 7, с. 1423; С.А. Осетров, *Конституционные основания президентской власти в Россий-*

за то, чтобы механизмы защиты Конституции работали исправно, постоянно и непрерывно, чтобы не доходило до конфликтов в процессе реализации Конституции<sup>17</sup>. Он не должен быть нейтральной властью<sup>18</sup>, а должен выполнять роль арбитра<sup>19</sup> в отношениях, существующих между органами государственной власти<sup>20</sup>, как в аспекте горизонтальном, так и вертикальном. Упомянутая функция является одной из важнейших для определения и понимания конституционного значения Президента, его отношения к остальным органам государственной власти. Она формирует фундамент для его конкретных компетенций относительно органов законодательной, исполнительной и судебной властей. Координирующую функцию Президент осуществляет как в аспекте горизонтальном, во взаимоотношениях органов государственной власти, так и в вертикальном, т.е. в рамках отношений, существующих между органами федеральной власти и органами власти субъектов Российской Федерации.

Функции арбитра в системе государственного устройства Президент воплощает в жизнь также с помощью средств, предусмотренных законодательством, равно как используя политические инструменты. Хотя в формально-правовой плоскости с ним не связаны компетенции, касающиеся формирования других участников политических отношений, тем не менее, они имеют немаловажное значение. Оно зависит от личного авторитета главы государства, доверия к нему значительных общественных групп, от сферы и рамок, в которых он артикулирует их стремления и потребности. Используя компетенции, не имеющие непосредственного отношения ко власти, Президент в состоянии мотивировать других участников политических отношений к определенным, желательным моделям поведения. В данном аспекте вопроса в российских условиях можно усматривать явный контраст

---

*ской Федерации*, Самара 2010, с. 48–49; J. Jaskiernia, *Prawidłowości rozwoju systemu politycznego Federacji Rosyjskiej w okresie prezydentur W. Putina i D. Miedwiediewa*, „Myśl Socjaldemokratyczna” 2010, nr 4, s. 43.

<sup>17</sup> Г.В. Синцов, *Деятельность Президента Российской Федерации и глав субъектов Российской Федерации в системе обеспечения конституционной законности*, [в:] В.В. Комарова (ред.), *Конституционная законность в реализации принципа разделения властей на примере Российской Федерации*, Москва 2015, с. 56.

<sup>18</sup> Э. Ожиганов, *Институционализация отношений между органами исполнительной и представительной властей...*, с. 44.

<sup>19</sup> В.Е. Чиркин, *Элементы сравнительного государственоведения*, Москва 1994, с. 18–19; В.И. Радченко, *Президент Российской Федерации в системе разделения властей*, Саратов 1995, с. 19; А.Ф. Алиев, *Институт президентства и его особенности в условиях России*, Москва 2000, с. 98; Д.С. Ашаев, *Роль Президента и Правительства Российской Федерации в осуществлении исполнительной власти*, Москва 2003, с. 78.

<sup>20</sup> И.Д. Хутинаев, *Институционализация органов государственной власти Российской Федерации*, Москва 2006, с. 130.

между личным авторитетом с одной стороны – Б. Ельцина, а с другой – В. Путина и Д. Медведева. В условиях правления первого Президента Российской Федерации данный элемент явно был слабее. Б. Ельцин постепенно терял доверие общества и способность форматирования поведения других участников политических отношений. В свою очередь, личный авторитет двух Президентов стал причиной (а в случае В. Путина был и есть) того, что их предложения, оценки, призывы находили понимание субъектов, к которым они были направлены. Они не становились предметом общественного протеста, молчания или другой формы дискредитации.

Реализация Президентом функции гармоничного функционирования и совместной деятельности органов государственной власти – значительно более важной, чем политический арбитраж<sup>21</sup> – сама по себе не означает, что он является своего рода дирижером власти, который управляет оркестром в виде системы органов государственной власти<sup>22</sup>.

Содержащиеся в Конституции положения, определяющие функции Президента, имеют широкое правовое значение. Согласно практике Конституционного Суда<sup>23</sup>, все конституционные условия статуса Президента – суть приносимой присяги или функции Президента – необходимо считать такими, которые имеют правовое значение и содержат в себе способность принятия определенных средств деятельности. В рамках общих условий статуса Президента могут содержаться компетенции власти, которые до определенного момента не названы, существуют только потенциально, как будто не было конкретных компетенций. В связи с этим речь идет о «дополнительно предполагаемых», «скрытых» компетенциях. Они используются согласно собственной воле органом государственной власти, который сам осуществляет конкретизацию определенного в общем задания, выделяя в его рамках свои компетенции («дополнительно предполагаемые», «скрытые»)<sup>24</sup>. В рамках конституционных норм общего характера Президент располагает конфиденциальными компетенциями с целью достижения определенных ним

---

<sup>21</sup> М. Краснов, *Законодательно закрепленные полномочия президента России: необходимость или сервиллизм?*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2011, № 4, с. 95.

<sup>22</sup> См. М.В. Баглай, *Конституционное право Российской Федерации*, Москва 2007, с. 148.

<sup>23</sup> Собрание законодательства Российской Федерации 1996, № 19, ст. 2320.

<sup>24</sup> См. Д. Кислица, «Скрытые» полномочия президента Российской Федерации, [в:] В.И. Фадеев (ред.), *Конституционализм и правовая система России: итоги и перспективы*, Москва 2015, с. 351; В.Н. Суворов, *Конституционный статус Президента Российской Федерации*, Москва 2000, с. 170–171; А.В. Зуйков, *Эволюция института президентства Российской Федерации*, Москва 2009, с. 108; А.Е. Постников (ред.), *Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации: к 20-летию деятельности, как представительного и законодательного органа Российской Федерации*, Москва 2012, с. 250–251.

целей и заданий. Он также может действовать согласно собственной воле, детализируя конституционные функции, устанавливая на их основании свои конкретизированные компетенции.

Законодатель сделал Президента самостоятельным органом государственной власти извне разделения власти на три ветви, с доминирующей позицией в устройстве государства<sup>25</sup>. Присутствие в системе организации и функционирования российской государственной власти самостоятельной и доминирующей президентской власти не только расширяет проблематику разделения власти за пределами традиционной триады, но и самому разделению власти придает специфический характер<sup>26</sup>. Ведь Президент наделен широким спектром компетенций, относящихся как к парламенту, так и исполнительной власти.

Согласно Конституции Президент является главой государства. Данный пост указывает на то, что в рамках введенной в России системы разделения власти именно Президент обязан обеспечить единство государственной власти, персонализировать российскую государственность. Стоя на страже единства государственной власти, Президент является гарантом гармоничного функционирования и совместных действий органов государственной власти. В свою очередь, это в последствии означает, что – в правовой плоскости – Президент не является главой исполнительной власти и каким-либо образом не представляет собой элемент ее системы<sup>27</sup>.

## Президент Российской Федерации и исполнительная власть

В плоскости формально-правовых размышлений о формах влияния Президента на Правительство, автор Конституции непосредственно не предусматривает подчинение кабинета министров главе государства<sup>28</sup>. На то, что формально не было сформулировано, необходимо также посмотреть

<sup>25</sup> А.В. Зуйков, *Президент для России: от идеи до Главы 4*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2009, № 4, с. 40.

<sup>26</sup> См. Г.А. Шмавоян, *Президент Российской Федерации*, [в:] Ю.Л. Шульженко (ред.), *Конституционное право России*, Москва 2007, с. 243–244.

<sup>27</sup> Х.А. Аккаева, *Принцип разделения власти – конституционная основа построения и функционирования государственного механизма в России*, Санкт-Петербург 2005, с. 123.

<sup>28</sup> Н.Г. Салищева, Н.Ю. Хаманева, *Правительство Российской Федерации в системе исполнительной власти*, [в:] И.Л. Бачило (ред.), *Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития*, Москва 1998, с. 73; А.В. Павлушкин, *Статус Федерального Собрания – представительного и законодательного органа Российской Федерации*, [в:] Ю.А. Тихомиров (ред.), *Конституционное законодательство России*, Москва 1999, с. 175; В.Н. Суворов, *Президент и Правительство Российской Феде-*



сквозь призму отдельных, конкретно указанных президентских инструментов формирования моделей поведения федеральной исполнительной власти. Во-первых, Президент является субъектом, доминирующим в процессе формирования кабинета министров, а во-вторых – от его воли зависит последующее существование кабинета министров в данном его личном составе. Тем самым, глава государства определяет начало и конец существования исполнительной власти в данном его личном составе. Помимо коллегиальной ответственности перед Государственной Думой Правительство несет политическую ответственность также перед Президентом, в свою очередь, отдельно взятые члены Правительства – относительно отсутствия индивидуальной парламентской ответственности – перед Президентом и Председателем Правительства<sup>29</sup>.

Возникает вопрос о способности влияния Президента на деятельность правительственного центра принятия решений. Имеет ли он возможность формировать, предположим, влиять на деятельность кабинета министров и его подразделений, на суть принимаемых решений? Или напротив, его влияние начинается и заканчивается на формировании Правительства и его отставке?

В действительности Президент осуществляет руководство над Правительством. Конституция 1993 г. содержит ряд правовых регулирований, предоставляющих Президенту компетенции руководства Правительством. Они позволяют ему осуществлять функции, необходимые для эффективного руководства деятельностью Правительства<sup>30</sup>.

Анализ компетенций Президента, в частности, практика их применения, дает возможность констатации не только того факта, что присутствуют глубокие связи главы государства с исполнительной властью, но также можно говорить о фактическом – в контексте конкретных событий – руководстве нею<sup>31</sup>. Президент во всей полноте вопроса руководит работой Правительства, но за недочеты в работе Правительства отвечает само Правительство. В то же время, необходимо напомнить, что ни одно из положений Конституции не представляет Президента как главу исполнительной власти. Также

---

рации: конституционные проблемы взаимоотношений, „Труды Московской государственной юридической академии”, Москва 1999, № 4, с. 21.

<sup>29</sup> Ср. А.В. Чепус, *Парламентская ответственность Правительства Российской Федерации: современное состояние и перспективы*, Москва 2014, с. 81.

<sup>30</sup> В.Н. Суворов, *Конституционный статус Президента...*, с. 344.

<sup>31</sup> Д.С. Выголовский, *Конституционно-правовое регулирование федеральной исполнительной власти в России*, Ростов-на-Дону 2004, с. 85–86; И.Н. Сивкова, *Федеральные органы исполнительной власти в России (Конституционно-правовой аспект)*, Москва 2004, с. 98; А.С. Чесноков, *Исполнительная власть в Российской Федерации (Теоретико-правовой анализ)*, Москва 2001, с. 46.

нельзя забывать о еще одной особенности в отношениях, существующих между Президентом, Правительством и Государственной Думой. Правительство несет политическую ответственность не только перед Президентом, но также перед парламентом. Государственная Дума может выразить ему вотум недоверия, который – если такой будет воля Президента – ведет к отставке кабинета министров.

В свете положений Конституции глава государства предопределяет структуру федеральных органов исполнительной власти. Формально он осуществляет это на основании предложения Председателя Правительства, вместе с тем, его предъявление не является для Президента обязывающим на правовом уровне. Президент может полностью одобрить предложение или отклонить. Однако, не может самостоятельно поддавать модификации. Он не компетентен одни элементы предложения сохранить, другие – убрать, третьи – модифицировать или заменить новыми. Поскольку, все же, он может отклонить предложение Премьер-министра, необходимо учитывать, что в данной политической ситуации он вправе это осуществить, и тем самым – полностью погубить данную инициативу Председателя Правительства, а в результате – лишить возможности его представления для назначения кандидатур на пост заместителей Председателя Правительства и федеральных министров.

Отдавая себе отчет в вышеперечисленных угрозах, подтачивающих процесс формирования кабинета министров, Председатель Правительства ищет взаимопонимания с Президентом относительно формулировки предложения, касающегося структуры федеральных органов исполнительной власти. Если учесть его предложения, аргументы, – это станет фактической гарантией успеха в формировании структуры федеральной исполнительной власти, и в результате – открывает Председателю Правительства путь к предложению главе государства кандидатур в члены кабинета министров и завершения процесса назначения Правительства. Другими словами, успех миссии формирования кабинета министров зависит от уровня открытости к достижению консенсуса Председателя Правительства, его способности слышать аргументы Президента и трансформировать их в решения.

На основании положений закона о Правительстве Российской Федерации Председатель Правительства систематически информирует Президента о работах Правительства. В условиях зависимостей, обязывающих Президента и кабинет министров, информирование не имеет свойства вежливости, несущественного для процесса осуществления руководства. Обязанность информирования приобретает очертания обязанности отчетности. Глава кабинета министров периодически дает отчет об осуществлении деятельности Правительства относительно того, в каких сферах и в какой степени они

реализуют вызовы, поставленные перед Российской Федерацией, определенные и представленные к реализации главой государства. Благодаря информационной обязанности Президент оценивает эффективность деятельности Правительства.

Знаменательным явлением для сущности реализованной в России обязанности Правительства в информировании, является практика его публичной реализации, начало которой положено в феврале 1998 г. Приглашенный Президентом Председатель Правительства предстает перед ним, дает отчет, отвечает на заданные вопросы, что транслирует общественное телевидение. Обстоятельства приведения встречи к результату, ее прохождение, характер ролей, в которых выступают участники встречи, и способ разработки решений, к которым приходят во время встречи, показывают – и это публично – фактический характер обязывающих правовых отношений Президента и Председателя Правительства. Это зависимости, имеющие характер вышестоящего и подчиненного. Один из субъектов отдает отчет другому и получает от него указания относительно дальнейших действий, где санкцией за отсутствие удовлетворяющих результатов в материализации воли Президента может стать отставка Правительства.

В рамках руководства работами Правительства<sup>32</sup> Президент вправе – что редко практикуется<sup>33</sup> – по собственному усмотрению<sup>34</sup> председательствовать на заседаниях Правительства. Данное законоположение было введено в проект Конституции непосредственно Б. Ельцином<sup>35</sup>. На таких заседаниях Правительства принимаются ключевые для государства политические решения<sup>36</sup>. Председательствуя в Правительстве, Президент не становится его главой<sup>37</sup>. Он не может принимать непосредственно руководство Правительством, не принимает участие в голосовании, не вправе реформировать Правительство в свой кабинет министров<sup>38</sup>. В ситуации, когда на заседании

---

<sup>32</sup> С.Н. Пак, *Институт президента в современной России*, Москва 2001, с. 68.

<sup>33</sup> И.В. Филиппов, *Роль Президента в обеспечении разделения и взаимодействия властей в Российской Федерации*, Москва 2002, с. 131; С.А. Дмитриев, *Конституционно-правовой статус Правительства*, Москва 2006, с. 106.

<sup>34</sup> С.М. Шахрай, *О Конституции. Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований*, Москва 2013, с. 150.

<sup>35</sup> Р.Р. Аслаян, *Конституционная система исполнительной власти в Российской Федерации*, Саратов 2005, с. 123.

<sup>36</sup> Г.В. Дегтев, *Институт президентства в Российской Федерации. Особенности правового статуса и компетенции, проблемы совершенствования*, Москва 2005, с. 205; Н.Е. Колобаева, *Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации (вопросы теории и практики)*, Екатеринбург 2007, с. 108.

<sup>37</sup> Ср. Г.В. Дегтев, *Конституционно-правовой статус Президентов Российской Федерации и США: сравнительно-правовой анализ*, Москва 2003, с. 116.

<sup>38</sup> С.А. Дмитриев, *Конституционно-правовой статус Правительства...*, с. 105.

Правительства председательствует Президент, решения Правительства подписывает Председатель Правительства, что акцентирует внимание на том, что это решения не Президента, а Правительства. Таким образом, председательствование Президента на заседаниях Правительства не влечет правовых последствий, а имеет политический характер<sup>39</sup>.

На основании положений закона о Правительстве Президент вправе председательствовать на заседаниях Президиума Правительства, т.е. на собраниях руководства Правительства. Таким образом, он может оказывать влияние на динамику его активности, на ход работы, выбор реализованных вопросов, метод их рассмотрения и решения. В действительности Президент редко председательствует на заседаниях Правительства, хотя встречи Правительства с его участием происходят еженедельно. Когда происходит встреча Правительства с участием Президента, это приобретает существенное значение в общественном и политическом аспектах. Вместе с тем, случается, что они проходят в составе, расширенном за счет председателей парламентских фракций, членов Совета Федерации, руководителей органов государственной власти федерального и регионального уровня<sup>40</sup>. Однако, это совещания (встречи) членов Правительства с Президентом, а не заседания Правительства с участием Президента.

Форма данного типа совещаний в широком понимании напоминает председательствование Президента на заседаниях Правительства. Президент провозглашает вступительное слово, определяет цель и задания совещания, выдает распоряжения Председателю и членам Правительства, выслушивает их объяснения относительно выполнения ранее полученных распоряжений, выражает свое одобрение или неодобрение конкретных действий и решений Правительства. При этом, с правовой точки зрения президентские совещания с Премьер-министром и остальными членами кабинета министров имеют неформальный характер, и принимаемые на них решения не имеют обязательного правового статуса.

Тем не менее, учитывая авторитет Президента В. Путина у лиц, входящих в состав Правительства, «неформальные» решения, выполняются аналогично решениям, принятым на заседаниях Правительства<sup>41</sup>.

Помимо определения организационных структур федеральной исполнительной власти, права председательствования на заседаниях Правительства и обязанности предоставления отчета по деятельности, не менее важной

<sup>39</sup> И.Н. Гелиева, *Форма государственного правления в России: конституционно-правовой анализ*, Краснодар 2008, с. 107–108.

<sup>40</sup> С.А. Дмитриев, *Конституционно-правовой статус Правительства...*, с. 107.

<sup>41</sup> И.В. Филиппов, *Роль Президента в обеспечении разделения и взаимодействия властей...*, с. 131–132.

плоскостью формирования моделей поведения федеральной исполнительной власти Президентом является руководство ним определенными действиями Правительства. Влияние главы государства на конкретные аспекты правительственной деятельности следует непосредственно из правовых положений. Оно обосновано в функциях и заданиях, выраженных в положениях Конституции и расширенных положениях закона о Правительстве Российской Федерации.

Определяя конституционные роли Президента, автор Конституции подчеркнул, что тот является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Он осуществляет деятельность, целью которой является защита суверенности Российской Федерации, ее независимости и государственной интегральности. С данной целью – как избранный непосредственно гражданами, что дает ему особые политические законные полномочия к действиям<sup>42</sup> – определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, руководит внешней политикой государства, создает и председательствует в Совете Безопасности Российской Федерации, утверждает военную доктрину Российской Федерации, вводит военное и чрезвычайное положения на территории всего государства или его части (например, ситуация в Республике Северная Осетия и Республике Дагестан в 1992–1995 годы) и т.д.

Хоть в президентские задания, явным образом определенные в положениях Конституции, не входит гарантия безопасности и обороны государства, то на данный вопрос необходимо смотреть сквозь призму приносимой Президентом – в момент вступления в должность – присяги, его функций, а также конкретных компетенций, которыми его наделил законодатель. Президент присягает, что, реализуя свои компетенции, будет защищать суверенность и независимость, безопасность и интегральность государства. Функцию его деятельности определяют, в том числе, защита суверенности государства, его независимости и интегральности. Однако, одной из ключевых конституционных компетенций главы государства в сфере гарантии обороны государства является утверждение военной доктрины Российской Федерации.

Другими словами, таким образом, приносимая присяга, равно как функции, определяющие ключевые черты президентской идентификации вместе с особыми компетенциями позволяют видеть особую, а вместе с тем, ведущую роль Президента в сфере обороны и безопасности государства. Также федеральный Конституционный Суд установил, что определенные конституционно функции Президента создают конституционную основу для реше-

---

<sup>42</sup> См. С.Ю. Поляков, *Президент Российской Федерации как идеологический институт...*, с. 1423.

ний и действий Президента, принимаемых с целью гарантии безопасности, территориальной интегральности даже тогда, когда они не предусмотрены непосредственно в определенных правовых нормах (конструкция так называемых скрытых заданий)<sup>43</sup>.

В связи со значением данной проблематики для государства<sup>44</sup>, заслуживает внимания факт расширения компетенций Президента в сфере обеспечения безопасности и обороноспособности государства. Президент является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами. Он утверждает военную доктрину Российской Федерации. Назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил. Присваивает высшие воинские звания. Оглашает всеобщую или частичную мобилизацию. В случае агрессии против Российской Федерации либо непосредственной угрозы агрессии Президент вводит на территории Российской Федерации либо в ее конкретных частях военное положение, незамедлительно уведомляя об этом Совет Федерации и Государственную Думу. Когда угроза безопасности государства следует из внутренних предпосылок, тогда Президент вводит на территории Российской Федерации или в ее отдельных частях чрезвычайное положение, о чем незамедлительно уведомляет Совет Федерации и Государственную Думу<sup>45</sup>.

Президент формирует и руководит Советом Безопасности Российской Федерации. Главными заданиями, поставленными перед ним, является определение ключевых интересов общества и государства и диагностика внутренних и внешних угроз безопасности. Разработка главных направлений стратегии гарантирования безопасности России и ограничения разработки федеральных целевых программ его обеспечения.

Разработка оперативных планов предотвращения чрезвычайных ситуаций, могущих вызвать негативные последствия в общественно-политической, экономической, военной, экологической и др. сферах, и касающихся их устранения. Разработка предложений Президента о введении, продлении и отмене чрезвычайного положения. Разработка предложений, относящихся к координированию деятельности федеральных органов власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в процессе реализации решений, касающихся гарантии безопасности и оценки их эффективности.

<sup>43</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июля 1995 г. № 10-П, Собрание законодательства Российской Федерации 1995, № 33, ст. 3424.

<sup>44</sup> З.А. Тангиев, *Федеральные министерства в условиях совершенствования системы и структуры органов исполнительной власти*, Москва 2008, с. 148.

<sup>45</sup> Так, например 7 апреля 1994 г. Совет Федерации утвердил Декрет Президента от 4 апреля 1994 г. о введении чрезвычайного положения на части территории Республики Северная Осетия и в Республике Ингушетия.

Согласно конституционно определенным функциям Президент, как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации и Председатель Совета Безопасности Российской Федерации, реализуя положения Конституции, федеральных конституционных законов, федеральных законов, руководит деятельностью федеральных министров и других федеральных органов исполнительной власти, отвечающих за вопросы защиты, безопасности, внутренних дел, внешней политики, предотвращения чрезвычайных положений и устранения последствий стихийных бедствий, т.е. ключевыми органами с точки зрения качества функционирования государства<sup>46</sup>. Нет никаких сомнений, что предметная сфера ключевых отношений для государства была непосредственно подчинена Президенту. В ее рамках Президент самостоятельно (без необходимости получения контрассигнации) руководит делами Правительства. Он компетентен выдавать обязывающие Правительство нормативные акты, указания и распоряжения, контролировать его, приказывать Председателю Правительства, отдельным министрам и главам ведомств осуществить определенные действия<sup>47</sup>.

Федеральное Правительство руководит предметными органами, координирует их деятельность<sup>48</sup>, согласно положениям Конституции, федеральным конституционным законам, федеральным законам и президентским декретам и постановлениям. Таким образом, можно утверждать о двойном подчинении части министерств и федеральных ведомств: с одной стороны – на общем основании Председателю Правительства (соответственно: Правительству), с другой же стороны – на основании компетенционной нормы – Президенту. Непосредственное подчинение некоторых министров и руководителей служб Президенту не освобождает их от обязанностей работы в рамках коллегиально действующего Правительства, равно как не освобождает их от ответственности за акты, осуществляемые Правительством, или также от ответственности перед Председателем Правительства. Одобренная законодателем правовая конструкция двойного подчинения<sup>49</sup> является нетипичным решением, при этом – рискованным. В ситуации гипотетического напряжения

---

<sup>46</sup> С.А. Дмитриев, *Конституционно-правовой статус Правительства...*, с. 106; В.Г. Колотева, *Роль федеральных органов исполнительной власти в политической системе современной России (2000–2005 гг.)*, Москва 2008, с. 70.

<sup>47</sup> В.Н. Суворов, *Президент и Правительство Российской Федерации: конституционные проблемы взаимоотношений*, „Труды Московской государственной юридической академии”, Москва 1999, № 4, с. 22.

<sup>48</sup> А.М. Тарасов, *Президентский контроль: понятие и система*, Санкт-Петербург 2004, с. 307.

<sup>49</sup> Ф.М. Аляутдинов, *Конституционно-правовой статус органов исполнительной власти Российской Федерации*, Москва 2001, с. 32; А.М. Николаев, *Принцип разделения властей и его реализация в Конституции Российской Федерации 1993 г. и текущем законодательстве*, Москва 2002, с. 115.

между центром Президента и Правительства, проявлением которого были бы противоположные ожидания относительно предметных министерств и ведомств, может привести в результате к нарушениям в реализации элементарных задач государства, а в организационной плоскости – реализовать дисфункциональный принцип коллегиальной деятельности Правительства.

Руководство Президента вышеуказанными сферами исполнительной власти имеет непосредственное законное обоснование в положениях закона о Правительстве Российской Федерации и в данном контексте не вызывает сомнений. Однозначно, априори не исключает президентского руководства в других сферах, подчиненных федеральной исполнительной власти. В данном случае подача предложения, наоборот, не подкрепленная анализом детальных положений, была бы неправомерной.

Хоть автор Конституции непосредственно не определил характер связей, существующих между Президентом и Правительством, при этом не характеризовал их как отношения руководителя и подчиненного, то путем наделения Президента функциями и заданиями для выполнения, расположил его относительно федеральной исполнительной власти в отношениях, которые – в материальной плоскости – имеют свойства общего руководства Правительством<sup>50</sup>. Среди данных заданий в первой очередности необходимо упомянуть ст. 80 ч. 3 Конституции. Согласно ей, Президент, в соответствии с положениями Конституции и федеральных законов, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, которые – на основании ст. 114 Конституции – реализует Правительство. Делает это комплексно, без исключений. Другими словами, творец Конституции не исключает из спектра полномочий Президента «направлений политики», оставленных по принципу эксклюзивности для исполнительной власти.

Определенные Президентом основные направления внутренней и внешней политики государства главным образом реализуются Правительством и подчиненным ему органом федеральной исполнительной власти. Называя «основные направления внутренней и внешней политики государства», Президент предопределяет суть правительственных решений. Он дает им рамки, в которых заполнение конкретной материей находится в компетенции федеральной исполнительной власти. Насколько эти рамки жесткие, де-факто принуждающие кабинет министров к реализации конкретных решений с заранее определенной сутью, или всего лишь так называемые векторные

<sup>50</sup> В.Н. Суворов, *Президент и Правительство Российской Федерации...*, с. 23; см. также А.М. Николаев, *Принцип разделения властей...*, с. 112; J. Szymanek, *Systemy rządów w krajach WNP: metodologia badań ustrojowo-porównawczych*, [w:] T. Bodio (red.), *Przywódtwo, elity i transformacje w krajach WNP. Problemy metodologii badań*, Warszawa 2010, s. 269.



указания, это зависит от воли главы государства. Это он определяет фактические роли, которые исполняет Правительство в федеральном процессе принятия решений: насколько это роли главного исполнителя, или, не смотря ни на что, только реализующего политику Президента, и насколько Правительство сохранит субъектный характер в определении осуществляемой ими политики.

Определение векторов внешней и внутренней политики государства как сфера деятельности, конкретизированной решениями Правительства и системы органов, подчиненных ему, имеет первичное значение, а вместе с тем – ключевое для определения отношений на оси Президент – Правительство и является двигателем деятельности Правительства. В том же значении Президент не должен принимать конкретных, единичных исполнительных решений, чтобы определять формулировку политики Правительства. Он определяет их как тот, кто очерчивает стратегию политики государства как целей политики, реализованной федеральной исполнительной властью. С помощью каких средств он достигнет этого – де-факто вопрос второстепенный, лишенный сути относительно того, что существенно, достойно реализации, и того, что не обуславливает ключевые вопросы для значительных общественных групп. Определение целей, стратегии деятельности – это необходимый этап в процессе руководства исполнительной властью; этап, который обуславливает, определяет суть дальнейшего выбора, осуществляемого исполнительной властью. Из конституционного регулирования относительно того, что Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, следует императив деятельности Правительства. Какова его сфера, содержание, концентрация, формы, в которых должен реализоваться, этого законодатель не определил ни в положениях Конституции, ни федеральных законов. Это означает, что их единственным правовым ограничением является содержащаяся в ст. 80 ч. 3 Конституции оговорка, что они должны соответствовать положениям Конституции и федеральных законов. Тем самым, Президент вправе придавать основным направлениям внешней и внутренней политики государства любую суть, только бы она не противоречила положениям Конституции и федеральных законов. То, что необходимо отнести к основным векторам внутренней и внешней политики государства, и что следует рассматривать как формы их конкретизации, является выражением президентского признания, его способа видения политических отношений и вызовов, стоящих перед Российской Федерацией<sup>51</sup>.

Векторные задания Президента в сфере внешней и внутренней политики государства, как определяющие пространство деятельности Правительства,

---

<sup>51</sup> В.Н. Суворов, *Конституционный статус Президента...*, с. 347–348.

необходимо рассматривать вместе с положениями ст. 113 Конституции. Согласно ним, Председатель Правительства определяет основные направления деятельности Правительства и организует его работу не только – что характерно в Европе – согласно положениям Конституции и федеральных законов, но также – что совместно определяет характерные для российской системы управления свойства – согласно декретам Президента. Конституция не предопределяет при этом характер правового декрета главы государства. Не сужает регулирований, содержащихся в нем к определенной группе вопросов или к регулированиям, имеющим характер правовых норм, т.е. принципов действий, имеющих основной и абстрактный характер. В свете определений доктрины и практики, декрет может также иметь характер ненормативный, в том числе – конкретный. Предмет декрета может касаться любых вопросов, относящихся к государственной сфере. Может состоять из рекомендаций проведения органами исполнительной федеральной власти определенных действий, президентских взглядов о природе действий, которые должно осуществить Правительство.

Акты Президента могут быть направлены не только непосредственно к Правительству, но также к его Председателю, отдельным министрам и другим руководителям органов исполнительной власти, включая тех, которые не являются непосредственно подчиненными Президенту. Таким образом, решения главы государства могут быть адресованы любому федеральному органу исполнительной власти и являются обязывающими к исполнению для каждого из них<sup>52</sup>. Следовательно, можно говорить о широком субъектном плане и значительном в правовом аспекте определении задач Президентом для органов федеральной исполнительной власти. Путем издания декретов глава государства не только воплощает свое стратегическое руководство Правительством, но вместе с тем, постоянно формирует модели поведения исполнительной власти, чему обязан соответствовать Председатель Правительства, организуя работу Правительства<sup>53</sup>.

С точки зрения общего характера формулированных указаний, направленные в органы федеральной исполнительной власти президентские акты можно разделить на две группы: акты, определяющие конкретные модели поведения, и акты общего характера. В первых из них глава государства обязывает орган исполнительной власти выполнять определенные действия или получить конкретный результат. Данного типа действием является, например, выполнение Правительством законодательной инициативы в данной сфере. Президент вправе разработать основы проекта закона, составление

<sup>52</sup> Там же, с. 359.

<sup>53</sup> В.Н. Суворов, *Президент и Правительство Российской Федерации...*, с. 24.

которого он поручает субъекту федеральной исполнительной власти. Он компетентен разработать (например, в рамках ежегодного послания) директивы деятельности, осуществление которых и получение определенного результата является задачей для кабинета министров.

Наряду с актами, в которых Президент четко определяет свою волю, в российской практике известны также акты, в которых Президент в общих словах выражает свои намерения. Не конкретизирует в них, какого рода единичные действия должен осуществить субъект исполнительной власти, но желает, чтобы в общем определенный результат (вроде улучшения собираемости налогов или борьбы с коррупцией) был достигнут.

Президентские поручения касаются правительственных вопросов. Это аргумент в пользу тезиса, сформулированного российской доктриной конституционного права,<sup>54</sup> относительно того, что Президент имеет полномочия осуществлять непосредственную деятельность в сфере правительственных вопросов, федеральной исполнительной власти, т.е. может реализовать компетенции исполнительной власти в рамках компетенций Правительства. Все же, каким образом могли бы осуществлять обязывающие Правительство решения, имеющие характер распоряжений, реализуя стратегическое руководство над федеральной исполнительной властью, устанавливая ее компетенции, сам не являясь компетентным в сфере его деятельности? В российской доктрине артикулируется тот тезис, что Президент может принимать государственные решения самому действовать в сфере компетенций Правительства, хотя не вызывает сомнений, что компетенции Президента и Правительства существенно отличаются. Может принимать и нормативные, и ненормативные решения во всей сфере компетенций исполнительной власти<sup>55</sup>. Подчинение Правительства Президенту не ограничено определенным спектром вопросов и имеет целостный характер. Президент – как гарант Конституции – вправе принимать какие-либо, не противоречащие Конституции и федеральным законам акты (в том числе с конкретно-индивидуальным характером) с целью реализации конституционных положений<sup>56</sup>.

Деятельность Правительства и подчиненных ему субъектов должна быть координирована с деятельностью Президента. Согласование деятельности обоих центров политической власти служит ее целостности, что, в свою очередь, является необходимым условием президентского одобрения для реализованных Правительством начинаний. Наряду с конституционными и законодательными механизмами совместной деятельности органов федеральной исполнительной власти и Президента, практики политической ком-

---

<sup>54</sup> В.Н. Суворов, *Конституционный статус Президента...*, с. 207.

<sup>55</sup> Там же, с. 207.

<sup>56</sup> Там же, с. 208.

муникации, имеют применение организационные средства, направленные на сохранение, единство и согласование действий Правительства и Президента.

Правительство согласует с Президентом не только вносимые в Государственной Думе проекты законов. Данной процедуре подлежат также проекты некоторых других решений Правительства. Дело касается проектов данных решений, которые принимаются в результате президентских идей, равно как рассматриваемых на заседаниях Правительства, на которых председательствовал Президент. Аналогично главе государства с целью согласования передаются проекты решений Правительства, касающихся его компетенций, прав и свобод человека и гражданина, защиты суверенности государства, его независимости и интегральности; обеспечения гармоничного функционирования и совместной деятельности органов государственной власти; определения основных направлений внутренней и внешней политики государства; осуществления внешней политикой; реализации функций Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации. Согласованию подлежат также проекты персональных решений Правительства, относительно позиций федеральной исполнительной власти, подчиненных Президенту.

Так как Правительство согласует с Президентом определенные проекты принимаемых им решений, правительственной оценке подлежат президентские намерения, относящиеся к вопросам, находящимся в компетенции Правительства. Президент поступает так для того, чтобы кабинет министров взял их во внимание в своей деятельности. Президент передает Правительству проекты планов законодательных работ, относящихся к компетенции Правительства. Аналогичной передаче подлежат проекты законов, вносимые Президентом в Государственную Думу, касающиеся вопросов, находящихся в компетенции Правительства. В свою очередь, на общих правилах ст. 104 ч. 3 Конституции, Президент руководит Правительством для оценки проекта так называемых финансовых законов. Обращается за оценкой кабинета министров относительно разработанных им проектов декретов и постановлений, касающихся вопросов, свойственных Правительству.

В свете обязывающих правовых регулирований необходимо усматривать сложность системы инструментов координирования деятельности Правительства и Президента. Они должны полностью обеспечить единство начинаний, воплощаемых органами федеральной исполнительной власти и руководящего ними Президента, тем самым – целостность и внутреннюю рациональность реализуемой Российской Федерацией политики.

Аналогичный резонанс для отношений на оси Президент – Правительство получают ст. 115 ч. 1 и 3, и ст. 114 ч. 1 п. г) Конституции. Согласно первым из них Правительство принимает постановления и распоряжения, а также

обеспечивает их выполнение не только на основании и с целью выполнения Конституции, федеральных законов, но также нормативных декретов Президента. Следовательно, декреты являются средством регулирования организации, компетенций, деятельности федерального Правительства. Определяя направления деятельности кабинета министров, выдавая ему задания, глава государства имеет в распоряжении относительно Правительства средства контроля. Он касается не только конституционности и соответствия законам правительственной деятельности, но также того, соответствуют ли они президентским декретам. Это означает возможность контролирования реализуемой Правительством политической линии, ее целостность с политикой Президента.

В ситуации, когда правительственные постановления и распоряжения находятся в противоречии с Конституцией, федеральными законами или президентскими декретами, Президент вправе самостоятельно их отклонить и таким образом реагировать на нежелательные, с его точки зрения, решения Правительства<sup>57</sup>. Не обязан – что вызывает разногласия – обращаться в Конституционный Суд с просьбой об утверждении их неконституционного характера<sup>58</sup>. Наделение Президента дерогационными компетенциями необходимо сопоставлять с сущностью Конституционного Суда как специализированного органа, предназначенного для контроля конституционности правовых норм и – согласно моделям – имеющего в данной сфере эксклюзивные права. В ситуации, когда Правительство не является кабинетом Президента, возникает сомнение, не находится ли предметная компетенция Президента в противоречии с принципом разделения компетенций между органами федеральной власти<sup>59</sup>. Вопросы конституционности нормативного правительственного акта Президент не должен решать самостоятельно. Как гарант Конституции (ст. 80 ч. 2 Конституции), он должен обратиться в Конституционный суд с просьбой проконтролировать конституционность правовых норм. Президентское право отклонения правительственных актов выходит за рамки контроля их законности. Это касается любых поводов, существование которых создает для главы государства возможность вмешательства в нормотворческую деятельность кабинета министров. Это могут быть правовые вопросы, равно как экономические, общественные и политические. Что немаловажно для идентификации отношений, объединяющих

---

<sup>57</sup> В.Н. Суворов, *Конституционный статус Президента...*, с. 353.

<sup>58</sup> См. Р.М. Дзидзоев, Д.Ю. Приймак, *Конституционноправовой статус Председателя Правительства Российской Федерации*, Краснодар 2009, с. 97–98.

<sup>59</sup> См. И.А. Ионов, *Полномочия Президента РФ по отмене актов Правительства РФ и приостановлению действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации*, „Конституционное и муниципальное право” 2004, № 4, с. 39–40.

Президента с Правительством, положения Конституции не требуют от Президента обоснования мотивов своего возражения, приводящего в результате к решительному вмешательству в правотворческую деятельность Правительства. Возможность отклонения правительственных правовых актов можно воспринимать как уникальный надзор Президента над Правительственной правотворческой деятельностью.

Президент вправе признать за Правительством компетенции. Определяя компетенции, глава государства не только наделяет его новыми формами деятельности, но в то же время указывает на действия, необходимые для выполнения, вследствие чего может связывать его собственной концепцией обязывающей политики кабинета министров.

Важной сферой взаимных влияний Президента и Правительства является законодательная политика Российской Федерации. Как Президент, так и Правительство являются субъектами законодательной инициативы. Отсюда также – в связи с руководящими компетенциями Президента относительно Правительства – обязательна разработка между ними форм сотрудничества в законодательном пространстве. Оно реализуется различными средствами. Некоторые из них имеют непосредственное обоснование в правовых положениях, другие же являются проявлениями практики политической деятельности. Вместе с тем, часть форм совместной деятельности следует из конституционных задач Президента, некоторые же обусловлены характером функций, реализованных Правительством и его компетенциями в сфере выполнения заданий, поставленных ему Президентом<sup>60</sup>.

Правительство является активным исполнителем провозглашаемого ежегодно Президентом Федеральному Собранию Послания о состоянии государства и основных направлениях внутренней и внешней политики государства. Они очерчивают план государственной деятельности, превращение которой в законотворческие проекты является в значительной степени привилегией Правительства. В формально-правовой плоскости Послания не являются обязывающими для Правительства. Они не обязывают его выполнять или игнорировать определенные действия. В действительности, учитывая личный и институциональный авторитет Президента, их невозможно переоценить. Они побуждают органы федеральной исполнительной власти к законотворческой деятельности. С целью выполнения президентских Посланий Правительство осуществляет программы правительственной деятельности<sup>61</sup>.

<sup>60</sup> С.А. Дмитриев, *Конституционно-правовой статус Правительства...*, с. 120.

<sup>61</sup> Например, распоряжение Правительства Российской Федерации о комплексе действий, направленных на реализацию главных тезисов Послания Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию Российской Федерации в 2007 году, Собрание законодательства Российской Федерации 2007, № 26, ст. 3196.

Законотворческая совместная деятельность Президента и Правительства охватывает также бюджетные вопросы. Она является конкретизацией провозглашаемых в Федеральном Собрании президентских Посланий по вопросам бюджета. Глава государства определяет в них текущие приоритеты финансовой активности государства, что – со стороны Правительства – вызывает обязанность осуществления определенных действий, направленных на их воплощение в жизнь<sup>62</sup>.

## **Итог**

Подводя итог, можно утверждать, что картина отношений, существующих между Президентом и Правительством в целом, позволяет констатировать, что хотя формально законодатель не назвал Президента главой исполнительной власти, то – учитывая предоставленные ему компетенции – так определил для него фактическую роль. Данный факт находит подтверждение в практике. Другими словами, несмотря на то, что Президент Российской Федерации не является органом исполнительной власти, тем не менее – он ее осуществляет.

## **РЕЗЮМЕ**

Представленный анализ касается характеристики роли Президента Российской Федерации в государственном устройстве и Конституции в контексте следующего вопроса: имеет ли он компетенции органа исполнительной власти, не являясь конституционным органом исполнительной власти. В работе представлен следующий тезис: картина отношений, существующих между Президентом РФ и Правительством РФ в целом, позволяет утверждать, что хотя формально законодатель не назвал Президента главой исполнительной власти, то – учитывая предоставленные ему компетенции – так определил для него фактическую роль. Это находит подтверждение в практике государственного устройства. Следовательно, несмотря на то, что Президент Российской Федерации не является органом исполнительной власти, тем не менее – он ее осуществляет.

---

<sup>62</sup> С.А. Дмитриев, *Конституционно-правовой статус Правительства...*, с. 121.

*Jacek Zalesny*

**ABOUT THE EXECUTIVE POWER OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION,  
WHO IS NOT AN ORGAN OF THE EXECUTIVE POWER**

The analysis is devoted to the President of the Russian Federation as an executive power. The author formulates a *thesis* that regardless of the provisions of the Constitution of the Russian Federation according to which the federal government holds the executive power of the Russian Federation, the President of the Russian Federation has the power typical for the executive power.

**KEY WORDS:** *Russian Federation, the President, Executive Power*

## **Библиография**

- К.В. Агалов, *Система органов исполнительной власти в Российской Федерации: Конституционно-правовые основы*, Москва 2003.
- Х.А. Аккаева, *Принцип разделения власти – конституционная основа построения и функционирования государственного механизма в России*, Санкт-Петербург 2005.
- А.Ф. Алиев, *Институт президентства и его особенности в условиях России*, Москва 2000.
- И.И. Алипулатова, *Парламентаризм в Российской Федерации как основа демократического общества*, Мажачкала 2004.
- Ф.М. Аляутдинов, *Конституционно-правовой статус органов исполнительной власти Российской Федерации*, Москва 2001.
- Р.Р. Асланян, *Конституционная система исполнительной власти в Российской Федерации*, Саратов 2005.
- Д.С. Ашаев, *Роль Президента и Правительства Российской Федерации в осуществлении исполнительной власти*, Москва 2003.
- М.В. Баглай, *Конституционное право Российской Федерации*, Москва 2007.
- А.С. Барто, *Взаимодействие органов законодательной и исполнительной власти в реализации политических реформ (по материалам Краснодарского края и Ростовской области)*, Краснодар 2010.
- Н.П. Варфоломеева, *Конституционно-правовая природа и механизм разрешения споров о компетенции органов государственной власти*, Самара 2007.
- М.М. Васильева, *Особенности становления института президентской власти в России*, [в:] К.П. Кокорев (ред.), *Политические процессы в России и в мире*, Москва 2009.
- Д.С. Выголовский, *Конституционно-правовое регулирование федеральной исполнительной власти в России*, Ростов-на-Дону 2004.
- Г. Гаджиев, *Новые грани конституционного принципа разделения властей*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2004, № 2.
- И.Н. Гелиева, *Форма государственного правления в России: конституционно-правовой анализ*, Краснодар 2008.
- Х.Г. Горшкова, *Теория исполнительной власти: понятие и принципы ее осуществления*, [в:] А. Бобылев, Н.Г. Горшкова, В.И. Ивакин (ред.), *Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления*, Москва 2003.



- Г.В. Дегтев, *Институт президентства в Российской Федерации. Особенности правового статуса и компетенции, проблемы совершенствования*, Москва 2005.
- Г.В. Дегтев, *Становление института президентства в России*, Москва 2006.
- Р.М. Дзидзоев, Д.Ю. Приймак, *Конституционно-правовой статус Председателя Правительства Российской Федерации*, Краснодар 2009.
- С.А. Дмитриев, *Конституционно-правовой статус Правительства*, Москва 2006.
- Б.П. Елисеев, *Система органов государственной власти в Российской Федерации*, Москва 1998.
- Р.В. Енгибарян, Э.В. Тадевосян, *Конституционное право*, Moskwa 2000.
- Ш.В. Жамалдаев, *Российский парламентаризм в условиях посткоммунистической трансформации политической системы*, Саратов 2006.
- А.В. Зуйков, *Президент для России: от идеи до Главы 4*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2009, № 4.
- А.В. Зуйков, *Эволюция института президентства Российской Федерации*, Москва 2009.
- В.А. Иванов, *Правовые основы взаимодействия федеральных органов законодательной и исполнительной власти Российской Федерации в законодательном процессе*, Москва 2006.
- И.А. Ионов, *Полномочия Президента РФ по отмене актов Правительства РФ и приостановлению действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации*, „Конституционное и муниципальное право” 2004, № 4.
- Р.Ш. Караев, *Конституционно-правовые формы парламентского контроля за исполнительной властью в Российской Федерации*, Ростов-на-Дону 2005.
- А.В. Карелин, *Конституционно-правовой механизм реализации принципа разделения властей в условиях российского федерализма*, Москва 2010.
- Э.С. Керимов, *Конституционно-правовые основы государственного управления в сфере финансовой деятельности Российской Федерации*, Москва 2006.
- Д. Кислица, *«Скрытые» полномочия президента Российской Федерации*, [в:] В.И. Фадеев (ред.), *Конституционализм и правовая система России: итоги и перспективы*, Москва 2015.
- Ю.М. Козлов, *Проблемы современного развития государственно-правового развития России: историческое наследие и современность*, [в:] М.Н. Марченко (ред.), *Разделение властей*, Москва 2004.
- Н.Е. Колобаева, *Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации (вопросы теории и практики)*, Екатеринбург 2007.
- В.Г. Колотева, *Роль федеральных органов исполнительной власти в политической системе современной России (2000–2005 гг.)*, Москва 2008.
- М. Краснов, *Законодательно закрепленные полномочия президента России: необходимость или сервизм?*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2011, № 4.
- А.Н. Курюкин, *Взаимодействие законодательной и исполнительной властей в условиях реформирования российского общества*, Тула 2000.
- Е.В. Мандрыка, *Реализация принципа разделения властей в России и в Украине (Сравнительно-правовое исследование)*, Санкт-Петербург 2006.
- А.Н. Медушевский, *Конституционная стабильность и институциональные изменения в российском политическом процессе*, [в:] S. Sulowski, J. Zalesny (red.), *Mechanizmy rządzenia w państwach Europy Wschodniej*, „Studia Politologiczne” 2014, vol. 33.
- Б.К. Мецаев, *Юридическая природа контрольной деятельности (теоретико-правовой аспект)*, Москва 2003.
- А.М. Николаев, *Принцип разделения властей и его реализация в Конституции Российской Федерации 1993 г. и текущем законодательстве*, Москва 2002.

- Э. Ожиганов, *Институционализация отношений между органами исполнительной и представительной властей и политический режим в Российской Федерации*, [в:] И. Шаблинский (ред.), *Президент - Правительство исполнительная власть: российская модель*, Москва 1997.
- Л.А.Окуньков, *Президент Российской Федерации: Конституция и политическая практика*, Москва 1996.
- С.А. Осетров, *Конституционные основания президентской власти в Российской Федерации*, Самара 2010.
- А.В. Павлушкин, *Статус Федерального Собрания – представительного и законодательного органа Российской Федерации*, [в:] Ю.А. Тихомиров (ред.), *Конституционное законодательство России*, Москва 1999.
- С.Н. Пак, *Институт президента в современной России*, Москва 2001.
- А.Е. Постников, *Статья 10*, [в:] Л.А.Окуньков (ред.) *Комментарий к Российской Федерации*, Москва 1996.
- А.Е. Постников (ред.), *Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации: к 20-летию деятельности, как представительного и законодательного органа Российской Федерации*, Москва 2012.
- С.Ю. Поярко, *Президент Российской Федерации как идеологический институт российского конституционализма*, „Право и политика” 2009, № 7.
- Е.Е. Прокошенкова, *Разделение властей как принцип механизма осуществления государственной власти в Российской Федерации*, Москва 2003.
- В.И. Радченко, *Президент Российской Федерации в системе разделения властей*, Саратов 1995.
- В.И. Радченко, *Президент и «разделение властей» в Конституции Российской Федерации*, [в:] В.Т. Кабышев, Е.В. Колесников (ред.), *Реализация Конституции России*, Saratow 1994.
- А.А. Романовский, *Институт президентства во Франции и России: (сравнительный анализ)*, Воронеж 2007.
- Н.Г. Салищева, Н.Ю. Хаманева, *Правительство Российской Федерации в системе исполнительной власти*, [в:] И.Л. Бачило (ред.), *Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития*, Москва 1998.
- И.Н. Сивкова, *Федеральные органы исполнительной власти в России (Конституционно-правовой аспект)*, Москва 2004.
- Г.В. Синцов, *Деятельность Президента Российской Федерации и глав субъектов Российской Федерации в системе обеспечения конституционной законности*, [в:] В.В. Комарова (ред.), *Конституционная законность в реализации принципа разделения властей на примере Российской Федерации*, Москва 2015.
- Ю.И. Скуратов, *Президент Российской Федерации*, [в:] А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин А.Н. (ред.), *Конституционное право России*, Москва 2007.
- А.К. Соболева, *Принцип разделения властей*, [в:] А.Н. Медушевский (ред.), *Основы конституционного строя России: двадцать лет развития*, Москва 2013.
- В.Н. Суворов, *Конституционный статус Президента Российской Федерации*, Москва 2000.
- В.Н. Суворов, *Президент и Правительство Российской Федерации: конституционные проблемы взаимоотношений*, „Труды Московской государственной юридической академии”, Москва 1999, № 4.
- З.А. Тангиев, *Федеральные министерства в условиях совершенствования системы и структуры органов исполнительной власти*, Москва 2008.
- А.М. Тарасов, *Президентский контроль: понятие и система*, Санкт-Петербург 2004.

- О.Е. Тарасова, *Принцип разделения властей и гражданское общество. Диалектика взаимосвязи (социально-философский аспект)*, Красноярск 2004.
- Д.Б. Трошев, *Парламентские расследования как форма контроля федерального собрания Российской Федерации за деятельностью федеральных органов государственной власти*, Москва 2008.
- И.В. Филиппов, *Роль Президента в обеспечении разделения и взаимодействия властей в Российской Федерации*, Москва 2002.
- И.Д. Хутинаев, *Институционализация органов государственной власти Российской Федерации*, Москва 2006.
- А.В. Чепус, *Конституционное законодательство Российской Федерации: генезис, современное состояние и основные тенденции развития*, Москва 2008.
- А.В. Чепус, *Парламентская ответственность Правительства Российской Федерации: современное состояние и перспективы*, Москва 2014.
- А.С. Чесноков, *Исполнительная власть в Российской Федерации (Теоретико-правовой анализ)*, Москва 2001.
- В.Е. Чиркин, *Основы сравнительного государственоведения*, Москва 1997.
- В.Е. Чиркин, *Элементы сравнительного государственоведения*, Москва 1994.
- С.М. Шахрай, *О Конституции. Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований*, Москва 2013.
- Г.А. Шмавонян, *Президент Российской Федерации*, [в:] Ю.Л. Шульженко (ред.), *Конституционное право России*, Москва 2007.
- М. Grzybowski, *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w Rosji*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*, Warszawa 2007.
- J. Jaskiernia, *Prawidłowości rozwoju systemu politycznego Federacji Rosyjskiej w okresie prezydentur W. Putina i D. Miedwiediewa*, „Myśl Socjaldemokratyczna” 2010, nr 4.
- J. Szymanek, *Systemy rządów w krajach WNP: metodologia badań ustrojowo-porównawczych*, [w:] T. Bodio (red.), *Przywództwo, elity i transformacje w krajach WNP. Problemy metodologii badań*, Warszawa 2010.