

ПРЕЗИДЕНТ РФ В СИСТЕМЕ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ

И. Д. Лебединцев, А. С. Исаков

Уральский институт управления — филиал
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ,
Екатеринбург, Россия

В статье рассмотрена специфика существующих подходов к определению местоположения Президента Российской Федерации в системе органов государственной власти. Анализируется правовая основа президентских полномочий и фактически выполняемые им функции. В результате, определены роль и место Президента в современной системе разделения властей. В заключении приводится обоснование современной ситуации и эвристический прогноз её развития.

Ключевые слова: президент Российской Федерации, система разделения властей, органы государственной власти, правовой подход, функциональный подход.

PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE SYSTEM OF SEPARATION OF POWERS: INSTITUTIONAL ASPECTS OF AUTHORITIES REALIZATION

I.D. Lebedintsev, A.S. Isakov

The Ural Institute — branch of Russian Presidential Academy
of National Economy and State Service under the RF President,
Yekaterinburg, Russia

The article aims the specifics of President's position in a modern system of government departments. Authors analyze legal basis of the presidential powers and the functions actually performed by him. As a result, research identified the role and place of the President in the modern system of separation of powers. In conclusion, a substantiation of the current situation and a heuristic forecast of its development are given.

Keywords: President of Russian Federation, system of separation of powers, government departments, legal approach, functional approach.

На данный момент в отечественной управленческой науке остаётся нерешённым один из фундаментальных вопросов — о статусе президента страны и его роли в системе разделения властей. Особый интерес к данной проблеме вызвала административная реформа, которая породила не только экспоненциально возросшее количество научных публикаций на данную тематику, но также под её влиянием сформировались базисные научные подходы.

В целом Президент Российской Федерации, в соответствии с Конституцией Российской Федерации [1. П. 2 ст. 80], занимается обеспечением функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Подобная формулировка подразумевает, что глава государства координирует работу ветвей государственной власти, не относясь ни к одной из них и одновременно обладая рычагами качественного влияния на каждую из существующих ветвей.

Следовательно, нормативно-правовой акт, обладающий высшей юридической силой в иерархии российского законодательства, устанавливает местоположение Президента России вне системы разделения властей, отводя ему специальную позицию, наделяющую возможностью влиять на многие компоненты настоящей системы. Формулировки, содержащиеся в Конституции Российской Федерации и касающиеся вопроса местоположения Президента России, характеризуются неопределённостью, что открывает перед главой государства широкий горизонт деятельности в сфере воздействия на функционирование системы разделения властей.

На этом основании сегодня в научном сообществе существует несколько актуальных подходов к пониманию роли Президента Российской Федерации в системе разделения властей. В данном исследовании они условно будут обозначены как правовой и функциональный.

Основу функционального подхода составляет тезис о том, что фактически выполняемая Президентом РФ деятельность имеет природу исполнительной власти, а его реальные и так называемые скрытые полномочия, несмотря на отсутствие формального главенства над ветвью, позволяют говорить о гиперболизации его влияния на все ветви власти. Причина такой ситуации кроется в необходимости наличия центра консолидации органов государственного управления в ситуации несовершенства принципов нормативной регламентации управленческих функций, которым и является глава государства в силу получения им легитимности за счёт прямого избрания гражданами Российской Федерации: «Обеспечение единства государственной власти во многом обусловлено проводимым укреплением вертикали властных отношений, однако не всегда вписывается в конституционный механизм федеративных отношений» [3].

Также функциональный подход предполагает, что для анализа действующей системы сдержек и противовесов в контексте разделения властей допустимо и уместно применять классический инструментарий политической науки, заложенный Ш. Л. Монтескьё и предполагающий абсолютизацию принципа разделения всех органов власти на три основополагающие ветви без выделения обособленных единиц [6].

Подобный взгляд позволяет говорить о том, что Президент России фактически возглавляет исполнительную государственную власть. При подробной интерпретации Конституции, можно сделать вывод, что президенту не принадлежит исполнительная власть, однако на практике именно он возглавляет всю систему исполнительной власти. Так, Г. В. Дёгтев полагает, что, будучи юридически дистанцирован от всех ветвей власти, Президент России «вместе с тем находится “ближе к исполнительной» [4].

Основу правового подхода составляет тезис о том, что юридически глава государства не возглавляет ни одной ветви власти и, согласно действующему законодательству, ни к одной из них отнесён быть не может. Подобный правовой детерминизм также опирается на мнение, что Президент России выступает в роли политического арбитра и условно располагается над основными элементами в системе высших органов государственной власти. В частности, Н. М. Добрынин считает, что «Президент не включается непосредственно ни в одну из трёх ветвей власти: ни в законодательную, ни в исполнительную, ни в судебную. Это явля-

ется предпосылкой выполнения возложенной на Президента задачи обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти России» [5].

Подобное видение приводит к ситуации, когда де-факто можно констатировать существование самостоятельной президентской ветви власти. Таким образом, статус Президента России не может быть определён в качестве обособленного положения, но представляет собой отдельную ветвь власти. Так, профессор Г. Н. Чеботарёв утверждает, что фактическое положение и роль Президента России в системе разделения властей, его исключительные полномочия по координации деятельности всех ветвей государственной власти позволяют говорить о реальном существовании в Российской Федерации президентской власти как самостоятельной ветви власти [7].

Институциональному оформлению данного подхода мешает прямое закрепление данной ситуации в действующем законодательстве. Соответственно, говоря об оформлении данной перспективы де-юре, нужно отметить, что используемый классический подход разделения властей, применяемый с Нового времени, не соответствует современной социальной динамике и усложнившейся системе государственного управления. Данное положение также доказывается мнением, что «иногда фигурирует и большее количество властей. Общественная жизнь и государственное управление её процессами значительно усложнились, что приводит к возникновению, “отпочковыванию” новых направлений государственной деятельности» [2].

Отсюда можно сделать предварительный вывод о том, что, с одной стороны, факт обособления президентской власти от традиционного принципа разделения властей не соответствует классическим подходам как управленческой, так и политической науки. С другой стороны, приведённые подходы не могут быть описаны с агональных позиций, так как между ними не существует прямого противоречия — видимые отличия зияют на выбранной форме детерминизма, правового или функционального соответственно, и, с научной точки зрения, представляют собой разницу использования классического и неклассического типов рациональности.

Также применение правового детерминизма, основанного на анализе юридической формулы, в отношении института президентства, роднит его с иными органами государственной власти, лишь условно инкорпорированных

в систему трёх ветвей власти. В большей мере к таким органам относятся учреждения, выполняющие контрольно-надзорные функции, наиболее ярким примером из чего служит Прокуратура РФ. В ещё более широком понимании, в похожей ситуации находятся и более близкие к исполнительным функциям органы власти, такие как таможня, отдалённая перспектива обособления работников которой в отдельный вид государственной службы заложена в действующее законодательство.

Для описания же конкретной роли президента стоит обратиться к его непосредственному функционалу.

Обратившись к статьям Конституции Российской Федерации, определяющим полномочия Президента России, допустимо отметить их распространение на каждую ветвь государственной власти. Глава государства наделён официальными полномочиями воздействия на работу всех элементов системы разделения властей, однако исходя из анализа качественных свойств его полномочий следует, что их распределение между ветвями государственной власти неравномерно.

Анализ полномочий Президента Российской Федерации в судебной ветви государственной власти позволяет установить тот факт, что глава государства оказывает прямое влияние на формирование кадрового состава судейского корпуса. Президент России имеет право представлять для назначения Федеральным Собранием Российской Федерации кандидатуры на посты судей Конституционного и Верховного Судов Российской Федерации, Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей и единолично назначать судей иных судов федерального уровня [1. П. «е» ст. 83]. На этом круг полномочий Президента России в отношении судебной системы ограничивается.

В отношении законодательных органов государственной власти спектр полномочий Президента России шире предыдущего. В первую очередь стоит отметить, что глава государства наделён правом выступать в качестве субъекта законодательной инициативы с помощью возможности внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законопроектов [Там же. П. «г» ст. 84]. В этом же ключе могут быть рассмотрены издаваемые указы и распоряжения Президента России, которые включены в вертикаль законодательства как полноценные компоненты целостной системы и обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации [1. П. 2 ст. 90].

Значительным инструментом воздействия на законодательную ветвь государственной власти выступает нахождение главы государства на заключительном этапе законодательного процесса. В его компетенцию входит подписание и обнародование федеральных законов, сопровождающиеся правом использования вето, то есть блокирование сформированного федеральными законодательными органами законопроекта [Там же. Ст. 84]. Последний инструмент имеет неабсолютный характер, поскольку запрет Президента России может быть преодолен 2/3 голосов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, что говорит об отсутствии у Президента России юридической возможности установить непреодолимый запрет на принятие того или иного законопроекта.

Взаимодействие Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Президента России выстраивается на основе предоставления последним кандидатур на должности судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и должность Генерального прокурора Российской Федерации [Там же. П. «е» ст. 83]. На основе конституционных полномочий значительное влияние главы государства на настоящую палату Федерального Собрания России зафиксировано быть не может, поскольку прямое воздействие на процесс принятия решений не входит в компетенцию Президента России. Следовательно, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации допустимо охарактеризовать как орган, умеренно обособленный от вмешательства главы государства.

Ключевым полномочием Президента Российской Федерации в отношении законодательной ветви власти является роспуск Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в утверждённых законодательством случаях — после трёхкратного отклонения представленных кандидатур на должность Председателя Правительства Российской Федерации [Там же. П. 4 ст. 111] и повторного выражения недоверия Правительству Российской Федерации [Там же. П. 3 ст. 117]. Настоящее право устанавливает юрисдикцию Президента России над палатой Федерального Собрания Российской Федерации и во многом подтверждает его статус органа, осуществляющего контроль над деятельностью законодательной государственной власти даже в условиях существующего бикамерализма.

В направлении органов исполнительной ветви власти Президент России обладает самым широким кругом полномочий, поскольку, во-первых, принимает участие в формировании кадрового состава Правительства Российской Федерации. Президент России назначает Председателя Правительства Российской Федерации при согласовании с Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров [1. П. «а», «д» ст. 80].

Во-вторых, Президент России вправе отменять принятые Правительством Российской Федерации постановления и распоряжения, если они противоречат действующему законодательству [Там же. П. 3 ст. 115]. Из этого следует, что деятельность Правительства Российской Федерации полностью предопределяется существующими нормативно-правовыми актами, несмотря на свободу подзаконного нормотворчества, за рамками которых деятельность органов исполнительной государственной власти невозможна.

В-третьих, глава государства уполномочен председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации [Там же. П. «б ст. 83] и, соответственно, в этом статусе определять основные направления деятельности этого органа. Такое право наделяет Президента России прерогативой заниматься формированием планов, на основании которых Правительство России выстраивает свою деятельность, осуществлять контрольные функции над деятельностью членов Правительства России и в целом оказывать значительное влияние на функционирование органов, принадлежащих ветви исполнительной государственной власти.

Отметим, что контрольные функции Президента Российской Федерации распространяются не только на законодательные и исполнительные органы государственной власти, как это было сказано выше, а на все органы, входящие в систему разделения властей. В осуществлении контроля непосредственно принимают участие органы, обеспечивающие деятельность Президента России, — Администрация Президента России, полномочные представители Президента России в федеральных округах, советы и комиссии при Президенте России. Посредством работы этих органов у главы государства формируется объективное видение ситуации во всех областях государственного регулирования, что создаёт необходимость

в работе по координации деятельности органов государственной власти. Существование настоящих органов в значительной степени оказывает влияние на местоположение института президентства в системе разделения властей, поскольку они утверждают его в качестве самостоятельной властной структуры, функционирующей на поприще государственного управления.

Процесс координации во многом определяется применением согласительных процедур, под которыми подразумевается совместная выработка решений, взаимоприемлемых и допустимых для участников конфликта, осуществляемая в рамках и на основе закона [8]. Настоящий инструмент решения трудностей во взаимодействии органов государственной власти характеризуется большим разнообразием подходов, решение о применении которых принимается лично Президентом России, и направленностью на подбор компромиссных вариантов. В этом процессе глава государства выступает координатором, соблюдающим нейтралитет по отношению ко всем ветвям системы разделения властей и принимающим во внимание предложения всех участвующих в процессе сторон.

Факт применения Президентом России согласительных процедур делает неоспоримым его деятельность по формированию однородного поля для эффективного взаимодействия органов государственной власти. Подобные условия работы, в свою очередь, способствуют оформлению общих направлений деятельности и выработке согласованных целевых установок, которые в комплексе приводят к единству государственной политики. Следовательно, важно отметить, что функционал Президента России сводится не только к контролю. Институт президентства выполняет важную функцию — координирует деятельность и нейтрализует конфликты между высшими органами государственной власти.

Рассмотрение установленных в Конституции Российской Федерации постулатов, фиксирующих круг полномочий Президента Российской Федерации и, следовательно, определяющих его местоположение в системе разделения властей, даёт возможность констатировать, что основополагающий нормативно-правовой акт напрямую не закрепляет институт президентства как орган, принадлежащий одной из существующих ветвей государственной власти. Однако комплекс полномочий, закреплённых в Конституции Российской Федерации, является основным фактором, влияющим

на местоположение рассматриваемого нами института. Большим количеством инструментов влияния Президент России наделён по отношению к органам исполнительной государственной власти, поскольку глава государства оказывает воздействие на кадровый состав Правительства Российской Федерации и предопределяет основные направления деятельности. Тем не менее наличие настоящих полномочий не ставит исполнительную ветвь государственной власти под полную зависимость от главы государства, потому что Правительство Российской Федерации обладает широкими автономными полномочиями и правами.

Исходя из этого допустимо зафиксировать факт отсутствия непосредственного включения Президента Российской Федерации в одну из ветвей государственной власти, что обеспечивает согласованность в работе органов государственной власти российского государства. Такое местоположение позволяет органично включаться в систему разделения властей и выстраивать эффективное взаимодействие со всеми ветвями системы разделения властей для реализации выбранного курса государственной политики.

Фактическое местоположение Президента Российской Федерации в современной системе разделения властей выходит за рамки трёх существующих подходов, поскольку значение этого института для эффективности и качества государственного управления намного выше предписываемого. Применяя существующие инструменты контроля и координации деятельности органов государственной власти всех уровней, Президент России оказывает влияние на все происходящие внутри системы властных структур процессы, тем самым выступая гарантом стабильности и прогрессивности как российской системы сдержек и противовесов, так и российского государственного управления.

С учётом факторов, влияющих на местоположение Президента России, к числу которых могут быть отнесено использование его юридических полномочий в отношении ветвей государственной власти, применение согласительных и координационных процедур и механизмов содействия разрешению конфликтов между властными органами, его местополо-

жение может быть охарактеризовано нами как синтез существующих подходов.

Институт президентства в Российской Федерации является автономным институтом российского государственного управления, призванным контролировать и координировать деятельность остальных властных государственных органов. Он может быть выделен в качестве четвёртой ветви власти, уполномоченной включаться, вступать во взаимодействие со всеми властными структурами в целях повышения результативности их работы. Следовательно, на основе этого вывода система разделения властей представляется в виде четырёх автономных ветвей, одна из которых — президентская — осуществляет как прямое, так и косвенное воздействие на остальные ветви, одновременно осуществляя контрольно-надзорные и координационные функции.

Таким образом, исходя из анализа института Президента в современной России можно сделать вывод о его особой роли. Основа данной роли заложена необходимостью консолидации органов государственного управления и недопущения структурных конфликтов за счёт особых и «скрытых» полномочий, приводящих к гиперболизации влияния на остальные ветви власти. Относительно структурной делимитации такой ситуации существуют два основных подхода: функциональный и правовой. Указанные подходы не являются взаимоисключающими, а показывают эволюцию исследовательских подходов к проблеме, отражая, соответственно, переход от классического к неклассическому типу рациональности. Однако в современных российских исследованиях они представляют собой дихотомию, что свидетельствует о некотором отсутствии общей методологии в управленческой науке.

На практике же, обособление института президентской власти можно рассматривать как комплексное явление, связанное с перспективой дальнейшей управленческой декомпозиции органов государственной власти. В свою очередь, это является составляющей реакционных тенденций децентрализации российского управления, возникших как реакция на централистские новеллы административной реформы и административного реформирования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учётом поправок, внесённых Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ).

2. Артамонова, Г. К. Система разделения властей: некоторые дискуссионные проблемы / Г. К. Артамонова, П. П. Сальников, М. М. Султыгов, Ю. Н. Анашкина // Мир политики и социологии. — 2016. — № 1. — С. 73—79.
3. Безруков, В. Б. Укрепление единства государственной власти Президентом России при проведении преобразований в системе федеративных отношений / В. Б. Безруков // Науч. ежегодник Ин-та философии и права Урал. отд-ния Рос. акад. наук. — 2012. — № 12. — С. 467—475.
4. Дёгтев, Г. В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы / Г. В. Дёгтев. — М. : Юрист, 2005.
5. Добрынин, Н. М. Основы конституционного (государственного) права Российской Федерации: 100 вопросов и ответов. Практическое руководство. Современная версия новейшей истории государства / Н. М. Добрынин. — Новосибирск : Наука, 2011.
6. Матросов, С. Н. Разделение властей в Российской Федерации: теория и практика / С. Н. Матросов, В. Р. Петров // Вестн. Рос. ун-та кооперации. — 2017. — № 2 (28). — С. 123—125.
7. Чеботарёв, Г. Н. Особенности реализации конституционного принципа разделения властей в Российской Федерации на современном этапе / Г. Н. Чеботарёв // Вестн. Тюм. гос. ун-та. — 2009. — № 2. — С. 16.
8. Юридическая энциклопедия / под ред. Б. Н. Топорнина. — М., 2001. — 1011 с.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Лебединцев Иван Дмитриевич — студент факультета государственного и муниципального управления Уральского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, министр общего и профессионального образования Молодёжного правительства Свердловской области. Екатеринбург, Россия. lebedintsevivan@mail.ru

Исаков Александр Сергеевич — старший преподаватель кафедры государственного управления и политических технологий Уральского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Екатеринбург, Россия. as.isacov@gmail.com

REFERENCES

1. Konstitutsina RossinKon Federatsii [The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote 12.12.1993) (as amended, amended Laws of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation from 30.12.2008 no. 6-ФКЗ, from 30.12.2008 no. 7-ФКЗ from 05.02.2014 no. 2-ФКЗ, from 21.07.2014 no. 11-ФКЗ)].
2. Artamonova G.K., Sal'nikov P.P., Sultygov M.M., Anashkina Yu.N. Sistema razdeleniya vlastey: nekotorye diskussionnyye problemy [The system of separation of powers: some problems of discourse]. *Mir politiki i sotsiologii* [The world of politics and sociology], 2016, no. 1, pp. 73—79. (In Russ.).
3. Bezrukov V.B. Ukrepneniye yedinstva gosudarstvennoy vlasti Prezidentom Rossii pri provedenii preobrazovaniy v sisteme federativnykh otnosheniy [Strengthening the unity of state power by the President of Russia in the transformation of the system of federal relations]. *Nauchnyy yezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdeleniya Rossijskoy akademii nauk* [Scientific Yearbook of Institute of Philosophy and Law of Ural branch of Russian academy of science], 2012, no. 12, pp. 467—475. (in Russ.).
4. Dyogtev G.V. Stanovleniye i razvitiye instituta prezidentstva v Rossii: teoretiko-pravovyye i konstitucionnyye osnovy [Formation and development of Institute of presidency in Russia: theoretical-legal and constitutional basis]. Moscow, 2005. (In Russ.).
5. Dobrynin N.M. Osnovy konstitucionnogo (gosudarstvennogo) prava Rossiyskoy Federatsii: 100 voprosov i otvetov. Prakticheskoye rukovodstvo. Sovremennaya versiya noveyshey istorii gosudarstva [Basics of the constitutional (state) law of Russian Federation: 100 questions and answers. Practical guide. A modern version of the recent history of the state], Novosibirsk, 2011. (In Russ.).
6. Matrosov S.N., Petrov V.R. Razdeleniye vlastey v Rossiyskoy Federatsii: teoriya i praktika [Separations of power in Russian Federation: theory and practice]. *Vestnik Rossijskogo universiteta kooperatsii* [Vestnik of Russian university of cooperation], 2017, no. 2 (28), pp. 123—125. (In Russ.).
7. Chebotaryov G.N. Osobennosti realizatsii konstitutsionnogo printsipa razdeleniya vlastey v Rossiyskoy Federatsii na sovremennom etape [Features of realization of the constitutional principle of separation of powers in the Russian Federation at the present stage]. *Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta* [Vestnik of Tyumen State University], 2009, no. 2, p. 16 (In Russ.).
8. *Yuridicheskaya entsiklopediya* [Legal encyclopedia]. Moscow, 2001. 1011 p. (In Russ.).