**Президент и Правительство**

**(в механизме государственной власти)**

Бытует мнение, что Президент не только руководит Правительством, являясь как бы его верховным руководителем, но и наряду с этим осуществляет через Правительство управленческие функции.

При всей привлекательности тезиса о монократическом президентском руководстве исполнительной властью и множестве аргументов в его пользу следует все же признать, что реальные рычаги власти находятся одновременно у нескольких государственных органов и должностных лиц, имеющих по отношению к главе государства не только относительную самостоятельность.

Обратимся к событиям, связанным с началом финансового кризиса в августе 1998 года. Можно с большой степенью уверенности утверждать, что решение о дефолте принимал не Президент, а три-четыре руководителя рангом ниже (Председатель Правительства, глава Центробанка и Минфина). Президент Б. Ельцин "был в курсе", но решение формировалось и осуществлялось другими фигурантами. Вместе с тем отставка им Правительства, возглавляемого Е. Примаковым, а затем В. Степашиным, показала, "кто есть кто" на российском политическом олимпе. В этом смысле конституционные прерогативы по формированию и отставке Правительства Б. Ельцин использовал в 1999 году на сто процентов.

В обстановке неясности политического выбора и перспективы экономического развития необходимы неординарные подходы, которые позволяли бы оптимально строить взаимоотношения в триаде власти. Нельзя упускать из виду вероятность и иных, не менее серьезных потрясений, чем финансовый кризис 1998 года. И тогда может случиться так, что вся исполнительная власть под тяжестью пороков безответственности, коррумпированности и некомпетентности затрещит и обрушится - как власть партийно-советской номенклатуры при развале Союза ССР в 1991 году. Особенно если федеральное Правительство, министерства и ведомства окажутся не готовы к принятию самостоятельных решений без указки "сверху". Достаточно вспомнить историю отставки Президента Франции Ш. де Голля, который явно переоценил свои силы и возможности авторитарного руководства - без активной опоры на Правительство. Может быть, и досрочная отставка Б. Ельцина также связана с осознанием исчерпания личного ресурса, разочарованием от итогов восьмилетнего правления... Во всяком случае, литавры славы не звенели.

Вообще период президентства Б. Ельцина представляется ярким примером контраста между содержанием конституционных полномочий Президента по управлению государственными делами и крайне слабыми результатами их реализации. Одно из объяснений этому в российской модели организации власти - полномочия даны, а ответственности практически никакой, ни правовой, ни политической. В условиях бесконтрольности и отсутствия санкций многие прерогативы приобретают характер вседозволенности.

Как известно, институт Президента вводился в России прежде всего для укрепления исполнительной власти. Достигнута ли эта цель за годы президентства Б. Ельцина? Ответ не столь очевиден, как это покажется на первый взгляд, поскольку действующая Конституция не закрепляет за Президентом статус главы исполнительной власти, он - де-юре глава государства (ст.80 Конституции). Высшим исполнительным органом государственной власти является федеральное Правительство (ст.110, 114 Конституции и ст.1 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации").

Вместе с тем статус и полномочия Президента сформулированы в Основном законе России так, что на первое место выдвинуты цели и задачи укрепления государства, обеспечения конституционного правопорядка, согласованной работы всех органов государственной власти, а не только исполнительной вертикали власти. Это предопределяет особое значение для Президента функций главы государства, они весомей и объемней, чем у федерального Правительства. Безусловно, одним из главных по значимости полномочий Президента является формирование политического курса государства\*(1).

Свое понимание роли и места Президента в определении государственной политики В. Путин выразил в Послании Федеральному Собранию (2000 года): "Только действующий глава государства вправе ставить перед органами власти программные задачи, и только у него есть реальная возможность организовать их эффективное выполнение". В этих словах роль Президента как политического лидера выражена предельно ясно. В то же время акцент на исключительность прерогативы главы государства в определении основных направлений внутренней и внешней политики и организации ее выполнения может создать ложное представление об отсутствии границ указанного полномочия. Между тем эта сфера деятельности осуществляется "в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами", то есть носит четко выраженный подзаконный характер. На правовой оценке института Президента негативно сказывается его культовое значение в общественном сознании. Глава государства (в разных ипостасях: царя, партийного вождя - генсека правящей партии) всегда имел в России, харизму политического лидера, защищающего народ от злоупотреблений чиновничества, радеющего за Отчизну. Собственно, такая иллюзия имела немаловажное значение при определении статуса Президента в Конституции 1993 года. Известна характеристика харизматического лидера типа плебисцитарного властителя; такой лидер, по мнению М. Вебера, стоит вне классов, он не интегрирован в бюрократические и клановые структуры, а потому может объединить вокруг себя народ, предотвратить бюрократизацию власти. Состояние востребованности политического лидера привело в конечном счете к ослаблению роли парламента, отсутствию общественных движений, массовых политических партий и других институтов гражданского общества. Выборы Президента способствовали упрочению его позиций в управлении государственными делами.

На фоне длительной экономической депрессии и коррумпированности госаппарата в России тревожит не столько эта тенденция, сколько опасность всевластия главы государства, тихой узурпации государственной власти, размывания границ полномочий других институтов власти.

Реалии последнего десятилетия таковы, что под руководством Президента Б. Ельцина исполнительная власть в России пришла в полную непригодность и нуждалась в капитальном ремонте. Глубокий институциональный кризис всей системы, не отвечающей современным требованиям к управлению, во многом обусловлен бездействием первого Президента. Представляется, что апологетика президентского единоначалия в исполнительной вертикали не решает этой проблемы и может стать "медвежьей услугой" всей российской государственности и Президенту В. Путину. Среди авторов исследований, посвященных этим вопросам, лишь немногие обращали внимание на серьезные дефекты в построении новой системы власти, тогда как в большинстве случаев презюмировалось, что именно российская модель президентства позволяет создать эффективную государственную власть, обеспечивающую права и свободы личности. Исключительно как положительный фактор отмечалось, что согласно Конституции (ст.78, 86, 87, 112) Президент руководит и принимает решения в сфере исполнительной власти: формирование Правительства, определение политического курса, организации и структуры федеральных органов исполнительной власти, контроль за их деятельностью. Только положительную сторону видели в том, что он осуществляет прямое руководство многими федеральными министерствами и ведомствами (среди которых МИД, МВД и др.), как бы минуя Правительство. За Правительством - делался вывод - сохраняются лишь функции руководства социально-экономическим блоком федеральных органов управления, а также весьма неясная координация тех органов управления, которые находятся в прямом ведении Президента. К чему практически приводит такой подход?

Во-первых, на конституционном уровне фактически созданы два центра руководства органами федеральной исполнительной власти при лидирующей роли Президента. Из этого вытекает, что в каком бы соотношении и субординации они ни находились (де-юре и де-факто), всегда будет остро стоять проблема разграничения их полномочий. Нельзя забывать и о роли Администрации Президента, Совета Безопасности и других органов, призванных помогать Президенту в осуществлении его функций\*(2). Вместе с тем - и это неоднократно отмечалось - она зачастую действует как самостоятельная политическая сила под эгидой президентского покровительства, как "второе Правительство". Заметим, что в последнее время вновь обострился вопрос о роли Администрации Президента в политической жизни страны в связи с существенными изменениями в исполнительной вертикали. На наш взгляд, политическая планка этого органа необоснованно завышена. В правовом отношении представляется в принципе неправильным ставить на один уровень Правительство как высший исполнительный орган государственной власти и Администрацию Президента, выполняющую хотя и важные, но качественно иные функции\*(3).

Во-вторых, весьма спорной представляется практика искусственного "вычленения" из прямого ведения Правительства многих федеральных министерств и ведомств. В конечном счете это может привести к ослаблению коллегиального начала в работе Правительства и к бесконтрольности "силовых ведомств". Кому-то подобный вывод покажется гипотетическим. Но именно в этой кажущейся "нереальности" и таится серьезная угроза демократии. Прямое подчинение силовых структур Президенту при слабом контроле со стороны парламента способствует самовозрастанию их значимости в жизни государства. В таких условиях вполне вероятны эксцессы силового давления на институты гражданского общества. Заметим, что Правительство не вправе осуществлять административное руководство МВД, ФСБ и другими подобными ведомствами, а его полномочия по координации достаточно неопределенны. В то же время у Президента при столь широком объеме функций и полномочий не всегда достаточно времени постоянно и лично осуществлять руководство каждым из этих ведомств, а равно нет специализированного госоргана, который мог бы обеспечить надлежащий контроль за их деятельностью.

Совет Безопасности, будучи совещательным органом при главе государства, пока не может "подняться" над ведомствами силового блока, которые напрямую подчиняются Президенту. Для усиления роли Совета Безопасности требуется принять серьезные политические и правовые решения, установить качественно иной уровень взаимоотношений силовых министерств с этим органом. Ясно одно - нельзя оставлять руководство МИДа, Минобороны, МВД и других аналогичных ведомств без жесткой системы контроля, исключительно на доверии главы государства. Доверяй, но проверяй, - истина нестареющая для России.

Напомним несколько эпизодов советского периода. "Силовые ведомства" (МВД, КГБ, Минобороны) в советский период находились практически в полном ведении ЦК КПСС, его Политбюро и Секретариата. При всем их колоссальном влиянии на формирование государственной политики, окончательное решение все-таки принимали гражданские лица. В те годы союзным Правительством решались главным образом вопросы материально-технического обеспечения этих ведомств. Фактически политические решения принимались исключительно высшими партийными органами, а затем оформлялись "в советском порядке", то есть в форме законов, постановлений Правительства и других подзаконных актов. Может быть, по этой причине в заседаниях Совета Министров и его постоянного органа - Президиума - практически никогда не участвовали министры обороны, иностранных дел, председатель КГБ, поскольку все принципиальные вопросы решались на заседаниях Политбюро.

Правительство, в понимании Политбюро, было тогда преимущественно хозяйственным (экономическим), органом власти и рассматривалось порой как бы параллельно с Госпланом. В поручениях центральных партийных органов нередко было записано одной строчкой: "Совету Министров СССР, Госплану...".

Главным недостатком однопартийного руководства была бесконтрольность, отсутствие конкурентов в политической жизни, что и стало причиной загнивания партгосаппарата. События, связанные с ГКЧП (август 1991 года), свидетельствуют о том, что Президент СССР М. Горбачев (он же генсек КПСС) стал заложником силовых структур, а последующие события (сентябрь-ноябрь) превратили этот госорган в беспомощный институт власти. Вместе с тем многие негативные стереотипы поведения "начальства" советского времени оказались весьма живучими и постепенно "перекочевывали" в жизнь новой политической элиты.

Президент В. Путин неоднократно отмечал неэффективность сложившейся в настоящее время системы управления, слабость исполнительной вертикали, обращал внимание на многие другие дефекты в организации федеральной и региональной власти. Им дан критический анализ состояния организации государственной власти с точки зрения ее соответствия конституционным принципам.

Сложившаяся практика подтверждает, на первый взгляд, фактическое верховенство Президента России в исполнительной власти. Но политические реалии, как уже отмечалось, изменчивы, они не всегда соответствуют логике предписаний Закона. Конституция закрепляет за ним статус главы государства и не более того. В этой связи небесспорны суждения о том, что "анализ конституционных норм подтверждает вывод, что Президент РФ фактически глава исполнительной власти, верховный руководитель Правительства РФ, осуществляющий общее стратегическое руководство им"\*(4).

На наш взгляд, из Конституции и федеральных законов не вытекает, что Правительство осуществляет исполнительную власть Российской Федерации и возглавляет единую систему органов исполнительной власти в России лишь номинально. Правительство и по букве Закона, и по практике - это действительно высший исполнительный орган общей компетенции. Президент без Правительства - это заведомо слабая фигура. Специфика взаимоотношений этих органов в том, что они должны выполнять свои функции без административной субординации. Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации" (1997 г.) институировал его как высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации (ст.1). Упомянутый закон не обусловливает необходимого общего руководства Президента федеральным Правительством. Кстати, как и отмечает В. Н. Суворов, такая формулировка предлагалась Администрацией Президента, но не получила поддержки депутатов Государственной Думы, поскольку она не вписывалась в систему разделения властей и не согласовывалась с конституционной самостоятельностью Правительства (ст.10, 11 и 104 Конституции).

Для выяснения роли этих институтов власти обратимся к истории. Если предположить, что в 1993 г. создатели Конституции имели цель сохранить статус-кво в отношении главенства Президента в исполнительной власти, то тогда не надо было "огород городить". Достаточно было бы традиционной дефиниции, имеющейся во многих конституциях стран дальнего и ближнего зарубежья: Президент - глава исполнительной власти. Однако на такой вариант создатели Конституции не пошли сознательно, и вот почему.

События 1992-1993 гг., а также материалы Конституционного совещания 1993 г. свидетельствуют о том, что при усилившейся критике Правительства на этапе тяжелейших для народа радикальных преобразований в экономике и социальной сфере надо было безотлагательно увести Президента от ответственности за деятельность Правительства и исполнительной власти в целом. Правовых решений этой проблемы было немного. Одно из них: создать конституционно самостоятельный орган, осуществляющий исполнительную власть в России и ответственный перед Президентом. Таким путем ответственность за деятельность исполнительной власти, образно говоря, перекладывалась с Президента на федеральное Правительство и его Председателя. Следовательно, речь шла о создании полноценного федерального органа общей компетенции, осуществляющего исполнительную власть в Российской Федерации, что и было записано в ст.110 Конституции. При этом Председатель Правительства наделялся весьма существенными самостоятельными полномочиями (ст.113 Конституции) и становился второй по значимости политической фигурой среди высших должностных лиц России. Об этом недвусмысленно говорит и ст.92 Конституции: "Во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации".

Для выяснения роли Правительства немаловажен ответ на вопрос: какое значение имеет для него право Президента определять основные направления государственной политики? В статье 80 Конституции подчеркиваются приоритеты политического руководства главы государства. Однако, на наш взгляд, функции общего политического руководства Президента вовсе не означают ослабления роли Правительства.

Конституционная доктрина исходит из необходимости согласованного функционирования этих органов - Президента и Правительства - при политическом лидерстве главы государства.

Модель Президента - фактического руководителя Правительства (при полноценной, а не технической роли Председателя Правительства) ущербна не только в политическом, но и в юридическом плане. Если Президент (глава государства) действует в таком качестве, тогда он и несет полную ответственность за деятельность этого высшего исполнительного органа. Но такой ответственности Конституция и федеральные законы не предусматривают. Президент - глава государства, он отвечает за общее состояние государственных дел. Каждый из органов, представляющих разные ветви власти, несет ответственность исходя из норм Конституции и федеральных законов и прежде всего перед народом - единственным источником власти в Российском государстве (ст.3 Конституции).

За организацию работы Правительства как коллегиального органа несет персональную ответственность Председатель Правительства. Возлагая на Президента ответственность за деятельность Правительства, мы тем самым принижаем роль Председателя Правительства. Заметим, что по Регламенту Правительства (п.36) при равенстве голосов при принятии решения на заседании Правительства решающим является голос Председателя Правительства.

Политическая реальность может быть такова, что виновником тех или иных просчетов является именно Председатель Правительства, который не справляется со своей работой. Сторонники "президентского" руководства исполнительной властью это обстоятельство почему-то не учитывают. Кроме того, при президентском руководстве сами процедуры вотума недоверия Правительству и согласования кандидатуры Председателя Правительства с Государственной Думой становятся своего рода отечественным "парламентским реликтом". Для Президента решение Госдумы по этому вопросу - только рекомендация. Причем досрочный роспуск нижней палаты и новые выборы нового состава депутатов не обусловливают никаких юридических последствий для Президента в части формирования нового состава Правительства. Регламентация этих достаточно острых конфликтов осуществлена в Основном законе таким образом, что стала своего рода очередной конституционной фикцией парламентаризма в России. Тем самым Президент берет на себя все бремя ответственности за деятельность этого органа, что не отвечает его роли арбитра в споре публичных властей.

Конечно, на такой правовой основе не строятся цивилизованные конституционные отношения между Президентом и парламентом, это стимулирует лишь создание политиканствующего "карманного" законодательного органа, послушного воле главы государства, но не подлинного выразителя воли народа. Проводить в жизнь демократию и парламентаризм можно лишь при полноценном конституционном статусе каждой ветви власти.

На наш взгляд, политическое единство Президента и Правительства нисколько не противоречит конституционной самостоятельности и полноценному функционированию Правительства как высшего исполнительного органа, ответственного перед народом. Безусловно, это требует правового понимания Президентом своего места в системе власти. С точки зрения перспективы развития этих институтов вряд ли оптимальна конструкция системы исполнительной власти, которую возглавляют два высших федеральных органа государственной власти. Как уже отмечалось, у Правительства и Президента как главы государства, образно говоря, разные конституционные статусы и назначение в механизме государственной власти. Функции и полномочия Президента качественно иные, чем правительственные. Специфику Правительства в условиях сегодняшней президентской республики определяет его самостоятельное место в конституционном институировании высших носителей власти, а среди исполнительных органов - то, что оно является органом общей компетенции. Президент в отличие от Правительства не является органом общей компетенции в строго правовом смысле. Характер и объем полномочий главы государства свидетельствует о том, что его регулирующая функция реализуется не столько в принимаемых им нормативных указах, сколько в политических решениях. Президент "рождает" Правительство, формирует, отправляет его в отставку, назначает и освобождает членов Правительства по предложению Председателя Правительства. Эти кадровые полномочия позволяют ему воздействовать на Правительство. Он определяет и стратегический курс государства, и текущую политику, представляет свои взгляды на различные стороны общественной жизни, которые затем становятся основой для разработки правительственной программы.

Деятельность главы государства не ограничивается, однако, взаимодействием с Правительством. Сообразуясь с новыми обстоятельствами, действуя по собственному разумению, Президент не должен забывать главного: все его действия имеют комплексное, интегрирующее значение для государственной власти, оказывают влияние на разные стороны общественного бытия. При необходимости он может поменять состав Правительства, но он не вправе оставить государство без Правительства. Конституционное назначение Правительства и Президента по многим параметрам их деятельности совпадает. Но они функционально разноуровневые и конституционно самостоятельные институты власти. Словом, Правительство - это не принадлежность Президента. В самом деле, и в политическом аспекте можно ли сказать о Правительстве Е. Примакова, что это была команда Президента Б. Ельцина?

Сказанное не исключает необходимости тесного повседневного взаимодействия Правительства и Президента, основанного на единстве общегосударственных задач и целей. Если такого единства нет, Правительство само должно уходить в отставку, не дожидаясь, пока это сделает Президент. Отметим, что такой алгоритм добровольной отставки Правительства пока не сложился. Президент действует, как правило, на опережение. Вообще политическая практика их взаимоотношений зачастую не укладывается в границы Закона. Это вовсе не означает, что она является наиболее оптимальным и эффективным вариантом решения острых проблем, а конституционные положения тормозят движение вперед. Деятельность первого Президента России убеждает в том, что его методы работы с Правительством по принципу "монаршей воли" не всегда согласовывались с конституционными началами развития нашего государства.

Итак, для Президента России предпочтительнее сосредоточиться на объединении усилий государства и общества. Такого нельзя достичь, если Президент предстает в одном лице и как фактический руководитель исполнительной власти, и как глава федерального Правительства, и как гарант Конституции России, и как политический арбитр (посредник) в спорах органов, относящихся к различным ветвям и уровням власти.

Аналогичное замечание касается функции обеспечения согласованного взаимодействия госорганов с учетом соблюдения принципа разделения властей. Реализация ее предполагает равную требовательность, нейтральность и объективность Президента по отношению ко всем государственным органам и к действиям должностных лиц. Президент должен быть фактически дистанцирован от оперативно-распорядительной деятельности Правительства и осуществлять ее только в исключительных случаях. Главный упор при совершенствовании организации деятельности главы государства необходимо сделать на усиление контрольных функций, особенно при нарушении Конституции должностными лицами любого ранга.

Оперативная деятельность Президента в сферах, затрагивающих компетенцию Правительства, в большинстве случаев означает его вмешательство в действия этого органа. При сложнейших задачах управления, многочисленности нестандартных ситуаций, требующих распорядительных решений, Президенту физически невозможно знать все тонкости вопросов, требующих его реагирования. Дача указаний Правительству по текущим делам приводит к неоправданному возрастанию роли Администрации Президента и различных финансово-промышленных группировок.

Поручения Президента по всем направлениям деятельности федерального Правительства распыляют его усилия, отвлекают от главных задач. Не дело главы государства решать за Правительство то, что оно обязано делать в силу своей компетенции. Если за Президентом - стратегическое управление, то за Правительством, органами исполнительной власти - своевременное и безотлагательное принятие распорядительных решений, осуществление стратегического замысла силами государственного аппарата.

Нельзя забывать, что обязанность оперативного управления прямо вытекает из функций и полномочий Правительства, ибо оно по определению реализует государственную политику. Если в прошлые годы многие десятки распорядительных решений Президента Б. Ельцина так и остались невыполненными, то это говорит не столько о слабой исполнительской дисциплине, сколько о невозможности их выполнить (отсутствие средств в бюджете и т.д.).

Для развития гражданского общества не годится спасительная формула наших дней, которая прочно укоренилась в общественном сознании: Президент отвечает за все. Тем самым мы подталкиваем его к действиям в роли главного пожарного России. Президент - глава государства, а не начальник всех госорганов и должностных лиц. Каждый отвечает перед Законом и перед обществом в пределах своей компетенции.

Л.А. Окуньков,

директор Института законодательства

и сравнительного правоведения при Правительстве РФ,

кандидат юридических наук

"Журнал российского права", 2001, N 2

—————————————————————————————————————————————————————————————————————————

\*(1) По конституциям зарубежных стран таким полномочием обладает, как правило, глава исполнительной власти: "Правительство определяет и проводит политику нации" (ст.20 Конституции Франции).

\*(2) В научной литературе эти органы обычно называют "вспомогательные государственные органы при главе государства" (см. Осавелюк А. М. Вспомогательные государственные органы зарубежных стран: конституционно-правовой аспект. М.: Юристъ, 1998. С. 87-91).

\*(3) Вот пример одного из типичных заблуждений: "Администрация Президента должна представлять собой орган, способный решать важнейшие государственные и политические задачи внутри страны и за ее пределами..." (Вардуль Н. Как Путин будет управлять страной // Коммерсант. 2000. 13 - 14 мая).

\*(4) Суворов В.Н. Конституционный статус Президента Российской Федерации: Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2000. С. 344.

кщьфт