

Секция «Векторы политического развития России в современном мире»

Динамика изменения полномочий Президента Российской Федерации по формированию правительства

Научный руководитель – Кузнецов Игорь Иванович

Бахарев Анатолий Александрович

Студент (магистр)

Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, Факультет политологии, Кафедра истории и теории политики, Москва, Россия

E-mail: baharev-anatoliy@mail.ru

Соотношение властных полномочий Президента и председателя правительства в сфере контроля над отдельными структурными подразделениями исполнительной власти в значительной степени определяет логику развития исполнительных органов и баланс сил в системе «Президент - парламент - правительство». Согласно статье 32 Федерального закона «О Правительстве Российской Федерации»: глава государства осуществляет непосредственное руководство федеральными органами исполнительной власти, ведающими вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации стихийных бедствий [5]. Данная норма существенно расширила потенциальные полномочия Президента, фактически легализовав перевод ряда ключевых структур исполнительной власти из ведения председателя правительства в ведение Президента. Это имело особенную значимость в условиях функционирования сильной, оппозиционной Президенту, Государственной Думы (во второй половине 1990-х годов), что создавало условия относительной автономности Правительства от президента. 32 Федеральный закон позволил Президенту ослабить председателя правительства и оппозиционную Государственную Думу за счёт усиления собственных компетенций в сфере исполнительной власти. Интересно, что, как отмечает И.В. Филиппов, круг подведомственных Президенту органов начал расширяться ещё с августа 1996 года, до выхода Федерального Конституционного закона [6]. По результатам Указа №1177 Б.Н. Ельцина за Президентом были закреплены 14 федеральных министерств и ведомств, в том числе министерство иностранных дел, обороны, внутренних дел, российские спецслужбы и федеральный надзор по ядерной и радиационной безопасности. По мнению Илюхина В.И. на тот момент «практически все структуры определяющие внутреннюю и внешнюю политику страны находились в руках чиновников администрации Президента, Совета Безопасности и прочих структур» [2]. ФЗК лишь институционализировал промежуточный итог президентциализации исполнительной власти. До сентября 1998 года состав подведомственных Президенту органов пополнили также министерство юстиции, федеральная комиссия по рынку ценных бумаг, федеральная служба России по телевидению и вещанию. Однако данное изменение полномочий Президента не удалось институционализировать на уровне юридической базы, вследствие чего они были ликвидированы Указом Президента от 22 сентября 1998 года № 1142. Вышеописанная неудача Б.Н. Ельцина, вместе с этим, не изменила общий тренд на президентциализацию Правительства. Это ярко выразилось в росте числа «президентских» органов исполнительной власти: с сентября 1998 по май 2000 их число увеличилось с 13 до 18 [6].

Новый Президент Российской Федерации В.В. Путин в этом отношении продолжил линию своего предшественника. Одним из результатов административной реформы 2004 года, помимо уточнения полномочий и корректировки иерархической структуры ведомств исполнительной власти, направленных на рост эффективности работы правительства, явилось распространение контроля Президента на новые органы исполнительной власти.

Подведомственный главе государства статус был закреплён в отношении министерства внутренних дел, МЧС РФ, министерства иностранных дел, министерства обороны, министерства юстиции, а также 5 федеральных служб и 2 федеральных агентств [4]. Одним из первых действий Д.А. Медведева на посту Президента явилось опять же расширение полномочий главы государства в сфере исполнительной власти: Указом Президента №724 от 12.05.2008 в сферу руководства Президентом вошли в общей сложности 21 структурная единица правительства. На 2017 год после упразднения федеральной миграционной службы, федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков и создания федеральной службы войск национальной гвардии в ведении Президента находятся 20 ведомств.

Таким образом, можно резюмировать, что, несмотря на то, что в Конституции прямо не предусмотрена возможность прямого управления Президентом отдельными структурными подразделениями исполнительной власти, с 1996 года сфера президентских компетенций в правительстве последовательно расширялась за счёт перехода ведомств из ведения председателя правительства в ведение главы государства. Линия на президентизацию в этом аспекте является общей для всех Президентов Российской Федерации. Если в период президентства Б.Н. Ельцина подавляющее большинство органов исполнительной власти руководились премьером, то с 2004 года председатель правительства не вправе регулировать деятельность более чем трети своего кабинета. Необходимо также отметить весьма значительное противоречие: премьер, будучи неспособным контролировать ряд министерств и ведомств, отвечает за деятельность кабинета как единого целого [1]. В итоге председатель правительства выступает своеобразным «мальчиком для битья», которого в случае кризиса «удобно скинуть на обочину вместе с рядом проблем» [3].

Источники и литература

- 1) 1. Зазнаев О.И. Полупрезидентская система: теоретические и прикладные аспекты. – Казань: Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина, 2006.
- 2) 2. Илюхин В.И. На троне поразить порок. М., 1997.
- 3) 3. Третьяков В. Бремя всевластия. Владимир Путин после победы его партии//Российская газета. – 2003. – 11 декабря.
- 4) 4. Указ Президента №314 от 09.03.2004 г.
- 5) 5. Федеральный Конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». Ст. 32.
- 6) 6. Филиппов И.В. Роль Президента в обеспечении разделения и взаимодействия властей в Российской Федерации.- Москва: Московский Государственный Университет им. М.В. Ломоносова, 2002.