

Мартынюк Р. Президент и исполнительная власть: модели соотношения институтов / Р. Мартынюк // Материалы IX международной научной конференции профессорско-преподавательского состава, аспирантов, магистрантов и студентов “Актуальные проблемы правовых, экономических и гуманитарных наук”, Минск, 9 апреля 2019 г. В трех частях / Ред. кол. С. Ф. Сокол [и др.]. – Минск: “БИП.– 2018. – Ч. 1. – С. 28-30.

ПРЕЗИДЕНТ И ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ: МОДЕЛИ СООТНОШЕНИЯ ИНСТИТУТОВ

Мартынюк Р. С. (НаУОА)

Способ соотношения президента с исполнительной властью во многом определяет сущность формы правления. Поэтому он является одним из важнейших критериев ее классификации.

Глава государства сохранял за собой исполнительную власть еще с тех времен, когда разделение властей только начало осуществляться. Это объясняет, почему всегда определенная часть полномочий президента по их содержанию отождествляется или ассоциируется с исполнительной властью. В то же время способ компетенционного и функционального сочетания президента с исполнительной властью в республиканских формах правления обнаруживает существенные и принципиальные различия.

История развития республиканской формы правления обозначена постоянными поисками оптимального структурного и функционального соотношения президента с исполнительной властью. Результаты этого поиска в определяющей степени обусловили отличия конституционно-правового статуса президента в современных республиках.

В современных республиканских формах правления существенные различия обнаруживают как способ сочетания президента с исполнительной властью, так и степень этого сочетания [1, с. 82]. До появления во Франции в 1958 г. “полноценной” смешанной республики существовали две традиционные модели соотношения президента с исполнительной властью, которые отражены в теории и практике классических – президентской и парламентарной республиканских форм правления. Президентскую и парламентарную республики характеризуют два альтернативных и, по сути, “полярных” подхода к вопросу о соотношении президента с исполнительной властью: в первом случае (президентская республика) президент возглавляет ее, во втором случае (парламентарная республика) президент максимально дистанцирован от нее.

В смешанной республике президент, учитывая его статус координатора-арбитра, структурно выведен за пределы исполнительной власти, однако существенно интегрирован в нее функционально. Все же, несмотря на указанные различия, само явление сочетания президента с исполнительной властью характеризует все современные республиканские формы правления.

Исторически сложившаяся компетенция главы государства охватывала, прежде всего, такие сферы его деятельности, как представительство государства в целом, руководство вооруженными силами и системой органов исполнительной власти. Однако в процессе становления и развития современного демократического государства произошло существенное функциональное и структурное дистанцирование его главы, – как монарха, так и президента, – от исполнительной власти. Упомянутая тенденция в развитии института главы государства наиболее отчетливо прослеживается в странах с парламентарной формой правления. Совершенно особое соотношение президента с исполнительной властью характеризует смешанную республиканскую форму правления. И только в президентской республике отождествление президента с исполнительной властью отражает “архаичные” представления о его роли в государственном механизме основоположника классической концепции разделения властей – Ш. Л. Монтескье.

В основе различных способов соотношения президента с исполнительной властью лежат непохожие доктринальные подходы к пониманию функциональной природы президента и его роли в государственном механизме. В частности, присущий государствоведению Соединенных Штатов Америки подход предполагает сочетание в статусе президента функций главы государства и главы исполнительной власти. Согласно этому подходу, считается, что баланс властей гарантирует именно наделение президента полнотой исполнительной власти.

В президентской республике президент как глава исполнительной власти соединен с ней и структурно, и функционально. Он обладает полнотой кадровых полномочий в исполнительной отрасли, и даже при наличии должности премьер-министра и контрассигнации со стороны последнего актов президента, здесь не возникает дуализма исполнительной власти. В президентской форме правления организация руководящего звена в системе органов исполнительной власти единоличная, а позиция его членов во время голосования имеет совещательный характер. Как реальный глава исполнительной власти, президент самостоятельно определяет правительственную политику, а легитимность администрации президента никак не связана с ее парламентской инвеститурой.

Учитывая то, что в президентской форме правления в статусе президента сочетаются функции главы государства и главы исполнительной власти, его функциональная природа здесь не определена. В этом прослеживается генетическая связь президентской республики с дуалистической монархией. По сути, в президентской республике единоличная организация руководящего звена в системе органов исполнительной власти является существенным непреодоленным рудиментом монархизма [2, с. 259].

В парламентарной республике, о чем свидетельствуют конституции стран с этой формой правления, президент минимально соединен с исполнительной властью. Здесь его

дистанцирование от исполнительной власти наиболее существенно. Он не соединен с ней ни структурно, ни в целом компетенционно.

Хотя в странах с парламентарно-республиканской формой правления степень сочетания президента с исполнительной властью обнаруживает заметные формально-правовые различия, они не имеют принципиального значения. В парламентарной республике взаимодействие президента и правительства опосредовано институтом контрасигнатуры, в контексте применения которого и должны анализироваться компетенционные взаимосвязи этих субъектов. Контрасигнатура – скрепление определенных актов президента подписями премьер-министра и (или) профильного министра как условие вступления этих актов в силу. Отличительная черта парламентарной республики – распространение контрасигнатуры на все или почти все акты президента. Это обстоятельство обуславливает полную “связанность” его действий политической волей премьер-министра. Поэтому в парламентарной республике президент не может самостоятельно осуществлять свою конституционную компетенцию.

Реализацию идеи дистанцирования президента от исполнительной власти в парламентарной республике сложно считать удачной. По сути, наделение премьер-министра всей полнотой исполнительной власти в парламентарной республике подменяет опасность единоличной президентской диктатуры опасностью диктатуры узко коллегиальной. Угроза такой диктатуры в решающей мере обусловлена именно отсутствием “сильного”, независимого в своих действиях и противопоставленного парламенту в смысле партийной принадлежности президента. В парламентарной форме правления потенциальный субъект этой диктатуры – премьер-министр (он же – лидер парламентского большинства) и возглавляемое им правительство. Только пестрота партийных систем в европейских странах с парламентарной формой правления и порождаемая ею относительная правительственная нестабильность нивелируют потенциальные авторитарные тенденции классического парламентаризма.

В отношении организации исполнительной власти смешанная республика обнаруживает принципиальное конститутивное преимущество над классическими типами республиканской формы правления. Характерная для нее модель соотношения президента с исполнительной властью обуславливает дуализм последней. Дуализм исполнительной власти делает невозможным ее сосредоточение в руках президента или премьер-министра. Итак, в смешанной республике существенно ограничена возможность злоупотребления исполнительной властью как со стороны президента (недостаток президентской республики), так и премьер-министра (недостаток парламентарной республики).

Дуализм исполнительной власти предполагает наличие двух руководящих центров в сфере ее деятельности – премьер-министра и главы государства, соединенных между собой не структурно, а функционально. Соотношение этих субъектов с исполнительной властью не

одинаково: если правительство является ее высшим руководящим органом, то президент соединен с исполнительной властью функционально – через определенный объем своих исполнительных полномочий. Такие полномочия, хотя и принадлежат президенту, являются исполнительными по своему характеру (юридической природе). При этом, несмотря на реальное и непосредственное функциональное сочетание президента с исполнительной властью, в смешанной республике парламентская ответственность правительства не приводит к досрочному прекращению полномочий президента [3, с. 73]. Это свидетельствует, что в смешанной республике президент не является руководителем исполнительной власти. Дуализм исполнительной власти не означает, что ее различные сегменты подчиняются различным центрам – президенту или правительству, и конституционно определенным высшим органом исполнительной власти является правительство. В смешанной республике президента, учитывая характер его компетенции, невозможно отождествить ни с одной ветвью власти, и исполнительной в частности.

Общий для смешанных республик подход к распределению полномочий между президентом и премьер-министром в исполнительной отрасли заключается в том, что хотя соответствующие полномочия этих субъектов “переплетаются”, полномочия президента имеют определяющий характер. Глава государства – президент – отвечает в основном за решение стратегических вопросов, контролирует такие сферы государственно-властной деятельности как внешняя политика, оборона, а премьер-министр решает тактические задачи и осуществляет оперативное, повседневное управление [4, с. 11]. Обладая в ряде случаев правом прекращать полномочия правительства, правом председательствовать на его заседаниях и играя, фактически, руководящую роль в сферах, в которых реализуется его совместная с правительством компетенция, в смешанной республике президент оказывает существенное влияние на деятельность исполнительной власти.

Совместная компетенция президента и правительства отражает стремление как совместить в организации исполнительной власти лучшие черты президентской и парламентской форм правления, так и избежать их недостатков. Положительные черты дуалистической организации исполнительной власти – высокая функциональная эффективность правительства, что в существенной степени является следствием влияния на его организацию и деятельность со стороны президента, а также наличие достаточно самостоятельного в своих решениях и действиях премьер-министра – ставленника парламентского большинства. Дуализм исполнительной власти обеспечивает единство государственной политики, осуществляемой двумя самостоятельными субъектами – президентом и правительством.

Дуалистическая организация исполнительной власти основывается на осознании общего недостатка президентской и парламентской форм правления – сосредоточения

полноты исполнительной власти в руках одного субъекта – президента или, соответственно, премьер-министра. В смешанной республике этот дефект классических республик устраняет дуализм исполнительной власти. Наличие двух руководящих субъектов исполнительной власти – президента и премьер-министра, ни один из которых компетенционно не доминирует, при любой их партийной принадлежности исключает концентрацию исполнительной власти в руках одного из них.

Различные взгляды на соотношение президента с исполнительной властью обусловили существенную вариативность республиканской формы правления. Они же свидетельствуют, что вопрос о функциональной природе президента и способе его сочетания с исполнительной властью на сегодня остается предметом научной дискуссии. Естественно, что этот вопрос сохраняет особую актуальность и для многих постсоветских республик, которые столкнулись с необходимостью введения сильной власти президента при одновременном ограничении того риска, который она в себе таит [5, с. 65]. Теоретические предпосылки решения этой дилеммы непосредственно связаны с определением функциональной природы президента и его оптимального соотношения с исполнительной властью.

ЛИТЕРАТУРА

1. Чиркин В. Глава государства: Сравнительно-правовое исследование / В. Чиркин. – М.: НОРМА: Инфра-М, 2010. – 240 с.
2. Коркунов Н. Лекции по общей теории права. Издание восьмое / Н. Коркунов. – С. Петербургъ: Издание Юридического Книжного Магазина Н. К. Мартинова, 1908. – 354 с.
3. Ардан Ф. Франция: государственная система / Ф. Ардан. – М.: Юридическая литература, 1994. – 175 с.
4. Козырин А., Глушко Е. Правительство в зарубежных странах : учеб. пособ. / А. Козырин, Е. Глушко. – М.: Ось-89, 2007. – 240 с.
5. Арутюнян А. Институт президента Республики Армения (Сравнительно-правовой анализ) / А. Арутюнян. – Ереван: Мхитар Гош, 1996. – 312 с.