

Я.Ю.Старцев

Поручения Президента РФ : анализ инструмента дискреционной власти

ABSTRACT

Поручения Президента РФ - акт с неопределенным статусом, неизвестный юридической и правовой литературе и "несуществующий" для российских юристов. Однако именно в своих поручениях Президент распоряжается выделить существенные бюджетные средства, именно невыполнение поручений может стать основанием для отставки важных федеральных чиновников. Для российской исполнительной власти поручение может выступать как внеправовое, но безусловно обязательное "чистое волеизъявление" главы государства. С целью понять феномен поручений в статье рассмотрен их правовой статус, их восприятие и интерпретация органами исполнительной власти, смысл существования поручений Президента в контексте современного конституционального и политического состояния президентуры в России.

Ежегодно Президент Российской Федерации дает 1000-2000 и более поручений органам исполнительной власти и своей Администрации. Следовательно, поручения принимаются в таком же - или большем - количестве, что и указы и распоряжения Президента: это свидетельство их значимости в деятельности Президента и в системе государственного управления России в целом. Поскольку поручения Президента не публикуются в официальных изданиях, не имея доступа к документам аппарата Президента исследовать их можно лишь на основании косвенных данных. Такие данные содержатся в публикуемых правовых актах Президента и Правительства РФ, федеральных министерств и ведомств, органов государственной власти субъектов РФ, в отчетах Главного контрольного управления Президента. Задача настоящей статьи - определить место поручений Президента среди других его действий и в системе государственного управления России в целом. С этой целью мы последовательно рассмотрим три вопроса: каков правовой статус поручений, как воспринимается и интерпретируется поручение органами исполнительной власти, каков смысл существования поручений Президента в контексте современного конституционального и политического состояния президентуры в России.

Поручение - один из правовых актов Президента?

Поручения Президента обладают многими характеристиками правового акта; соответственно, мы можем попытаться рассмотреть их как вид правовых норм. Поручения Президента содержат волеизъявление властного субъекта: во всех обнаруженных нами случаях, это прямое указание Президента предпринять какое-либо действие. Это указание оформляется документально: некоторые акты министерств и ведомств, цитирующие поручения Президента, ссылаются на конкретный документ, имеющий дату принятия, и исходящий регистрационный номер. Единственное, что отличает в этом отношении поручения от большинства других правовых документов - отсутствие названия (заголовка), т.е. одного из элементов оформления правовых актов. Поручение - акт индивидуальный, адресный: в каждом случае указывается исполнитель-адресат поручения, которым может являться как министерство (ведомство) в целом, так и отдельное должностное лицо. Список потенциальных исполнителей оказывается достаточно разнообразным: поручения адресуются Правительству РФ и его председателю, отдельным министерствам (мы не обнаружили никаких ограничений, в том, что касается перечня затронутых министерств и ведомств), министрам, главам и правительствам субъектов РФ, Администрации Президента и ее руководителю, полномочным представителям Президента и действующим при нем органам и должностным лицам (советы, комиссии и т.д.). Сам Президент в своем указе от 6 ноября 1996 г. предписывает выполнять поручения всем "федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации"; комментаторы называют в числе адресатов "должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, субъектов Российской Федерации и других организаций" [Саввин, с.6]. Таким образом, сфера действия поручений охватывает всю государственную систему исполнительной власти и собственно президентские структуры.

У поручений ярко выраженный обязательный характер. Один из немногих "регулярных" актов Президента, где упоминаются его поручения - названный указ об усилении контроля за исполнением поручений и ответственности за их невыполнение (№ 1536 от 6 ноября 1996 г.). Структура и формулировки этого указа полностью соответствуют структуре других президентских указов, посвященных контролю и ответственности в связи с выполнением/ невыполнением классических правовых актов высших органов государственной власти: указов Президента, постановлений Правительства, федеральных законов. Прочитав некоторые положения этого указа: он предписывает "безусловное и своевременное исполнение поручений"; "руководители федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации несут персональную ответственность за своевременное и полное исполнение поручений Президента Российской Федерации"; требуется "ввести во всех федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации систему упреждающего контроля, для чего обязать руководителей ... заблаговременно представлять ... информацию о принятых мерах по исполнению поручений Президента Российской Федерации с последующим

докладом в установленные сроки об итогах проделанной работы"; "вносить представления о привлечении должностных лиц, виновных в несвоевременном или ненадлежащем исполнении либо неисполнении поручений главы государства, к дисциплинарной ответственности". Сроки выполнения поручений, как правило, указываются в них же.

Ответственность может быть весьма суровой: так, в указе от 16 января 1996 г., отстраняющем А.Б.Чубайса от должности первого вице-премьера, говорится, что одним из оснований для этого является "невыполнение ряда поручений Президента Российской Федерации". Отдельно вопрос о контроле и ответственности, в связи с поручениями, оговаривается в ведомственных правовых актах: в министерствах и ведомствах принимаются специальные приказы, посвященные процедуре контроля, срокам выполнения, отчетности и санкциям за невыполнение (выполнение с опозданием) данных Президентом поручений.

Наконец, поручения имеют и не связанные с контролем правовые последствия. Многие ведомственные и региональные правовые акты принимаются на основании поручений, которые упоминаются наряду с другими актами Президента и Правительства. Органы исполнительной власти включают поручения в число "юридических оснований для издания приказа" [Письмо Минсоцзащиты, Приложение]. Сами поручения не являются актами нормативными - их выполнение обязательно лишь для адресата, - но при их исполнении могут приниматься как административные, так и нормативные акты.

Содержание поручений, по-видимому, не имеет устойчивых ограничений или спецификации. Однако, можно выделить несколько типичных ситуаций, регулируемых с их помощью. Во-первых, можно различать поручения, предписывающие конкретное действие, и поручения, предписывающие разрешить проблему, без уточнения способа решения. В первом случае речь может идти о выделении денежных средств (в виде кредитов, ссуд, субсидий и т.д. - как правило, уточняется сумма), о предоставлении налоговых и иных льгот, о проведении экспертизы и т.д. Во втором случае не представляется возможным как-то ограничить сферу применения поручений: они могут предписывать разрешить любую проблему, потенциально входящую в сферу ведения исполнительной власти. Во-вторых, поручения могут носить организационный характер (быть связанными с кадровыми вопросами, с организацией деятельности органов исполнительной власти и Администрации Президента) либо быть направленными на изменения в обществе. Таким образом, в роли объекта, на регулирование положения которого направлено волеизъявление, могут выступать либо органы управления, либо представители частных структур, предприятия разной формы собственности, группы населения. Наконец, поручения Президента могут прямо предписывать разработку нормативного или административного акта, или же лишь подразумевать ее.

Однако правовой анализ поручений сталкивается с несколькими проблемами. Во-первых, неясно, насколько поручения соответствуют конституционным полномочиям Президента. Согласно тексту Конституции, в полномочия главы государства не входит руководство исполнительной властью на всех уровнях, он может лишь руководить работой Правительства.

Возможность отдавать непосредственные указания другим органам исполнительной власти или должностным лицам не предусмотрена. Конституционный закон о Правительстве РФ расширяет полномочия главы государства, переводя в его непосредственное подчинение "силовые" министерства и ведомства (ст. 32); однако, обнаруженные нами ссылки на поручения относятся прежде всего к административным структурам, не входящим в этот список. Та же неопределенность относится к содержанию поручений: Конституция предполагает, что Президент может принимать индивидуальные акты, и указывает на их возможное содержание - назначения на должность, освобождение от должности, вынесение кандидатур при назначении (ст.83), приостановка действия ряда актов исполнительной власти (ст.85), решения об амнистии, награждение государственными наградами (ст.89), и т.д. Некоторые полномочия при этом очевидным образом подразумеваются (например, временное отстранение от должности в случае, если назначение и отставка осуществляются Президентом, конкретные указания лицам, непосредственно ему подчиненным и т.д.). Однако содержание поручений, актов индивидуальных, не соответствует этому списку, равно как и подразумеваемым полномочиям; оно не соответствует и более общим конституционным полномочиям главы государства. С точки зрения содержания, таким образом, конституционным полномочиям Президента соответствуют лишь поручения, адресованные его Администрации и иным непосредственно подчиненным органам, а также некоторые поручения, адресованные Правительству и его председателю.

Во-вторых, и это во многих отношениях более важно, юридически поручение не имеет права на существование: ни в одном тексте не устанавливаются поручения как правовые акты. Согласно Конституции, всю свою правовую деятельность Президент осуществляет путем принятия указов и распоряжений; никакие иные формы не предусмотрены. Президент в своем указе, посвященном мерам контроля, говорит о поручении как о факте, но не ссылается на правовые основы его существования. В российском праве "поручение" вообще не рассматривается как форма правового взаимодействия, за исключением некоторых отношений, регулируемых гражданским правом. С точки зрения формы поручение как правовой акт не существует, - и именно таково мнение многих юристов, с которыми мы обсуждали этот вопрос.

Это ставит перед нами две проблемы: что такое поручение, если не правовой акт? Каковы функции этой неправовой, но распространенной и действенной формы властного волеизъявления?

Использование термина

Один из возможных путей поиска ответа - анализ значений, в которых термин "поручение" употребляется в документах. Прежде всего, разумеется, поручения Президента рассматриваются авторами постановлений, приказов, распоряжений и положений как отдельный документ, имеющий правовую силу. Но каков статус этого документа? В постановлениях Правительства РФ и некоторых ведомственных актах поручения перечисляются наряду с официально

установленными правовыми актами Президента. Глава государства сам подает пример такого однопорядкового перечисления: "проверить исполнение принятых начиная с 1 января 1994 года указов, распоряжений и отдельных поручений Президента" (указ от 2 декабря 1996 г., п.2). Поручение предстает здесь как равный другим акт, отличающийся своим индивидуальным характером. Президенту вторят руководители федеральных ведомств: "оформлению приказами подлежат... указы, распоряжения, поручения Президента Российской Федерации" [Письмо Минсоцзащиты, Приложение, п.1]. Тем самым легальность поручений как распорядительных актов, их принципиальное равенство другим исходящим от Президента правовым нормам не подвергается сомнению представителями органов исполнительной власти.

Однако понятию не хватает определенности. Следы этой неопределенности мы встречаем во многих документах, где поручение рассматривается как качественно отличное от указов и распоряжений явление [см., напр., Отчет о работе..., с.3]. Здесь поручение Президента выступает как указание вообще, чистое волеизъявление. Правовое же оформление этого волеизъявления соответствует нормам Конституции и принимает вид указа или распоряжения. В данной ситуации возможны две разные трактовки этой общей позиции. В одних случаях поручение содержится в президентских правовых актах, т.е. является их содержательной частью: речь может идти о "заданиях, поручениях и мероприятиях, подлежащих реализации", которые предусмотрены цитируемыми тут же указами главы государства или постановлениями Правительства [Письмо аппарата Правительства от 4 марта 1996 г.]. В других - сами указы и распоряжения представляются чиновникам проявлением, конкретизацией поручения: "приказываю... в соответствии со следующими поручениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации: указы Президента ... [перечень указов], постановления Правительства ... [перечень постановлений], распоряжения Правительства ... [Приказ Минфина от 1 октября 1997]. Поручение, таким образом, оказывается синонимом волеизъявления главы государства или Правительства вообще, независимо от способов его выражения. Парадоксальным образом, в некоторых ведомственных актах разные подходы (использование термина в разных значениях) присутствуют одновременно. Это совершенно не характерно для других слов, обозначающих волеизъявление Президента: термины "указ" и "распоряжение" используются только для обозначения соответствующих правовых актов; термины "решение", "задание" или "указание" встречаются крайне редко и всегда подразумевают ссылку только на содержание, - как правило, они тут же сопровождаются уточнением, касающимся того, в каком именно акте содержится данное волеизъявление.

Подобное расплывчатое, недифференцированное словоупотребление отражает, на наш взгляд, столь же недифференцированное восприятие исходящих от Президента решений и указаний. Для органов исполнительной власти глава государства является не символом и не одним из элементов политической системы, а начальником, имеющим право распоряжаться. Соотношение поручений с другими актами оказывается абсолютно неважным, поскольку все они подлежат исполнению в равной степени. Однако подобное

восприятие Президента как "абсолютного главы" противоречит догматическим правовым установкам: в условиях "демократизации" российской правовой и политической системы ни Президент, ни государственные чиновники не могут полностью отказаться от правовой дифференциации норм в пользу признания абсолютной власти главы государства. Поручение принимает на себя эти противоречия и эту неопределенность: и для той, и для другой стороны оно может предстать в виде легального акта, либо в виде указания, легитимированного "верховным авторитетом" главы государства. Последний аспект доминирует: как показывают цитированные документы, прежде всего указы, ни сам Президент, ни федеральные служащие не ищут каких-то иных оснований для легитимации поручений. Если следовать этой логике, то чем более нагруженными правовым содержанием становятся понятия "указ" и "распоряжение", тем менее определенным должна становиться дискреционная отдушина - поручение. Отчасти это подтверждается тем, что своеобразный "всплеск" нормативной активности вокруг поручений начинается, судя по нашим документам, в 1995-96 гг., т.е. в то время, когда правовая неопределенность переходного периода стала замещаться более систематизированным и регулярным правовым опосредованием решений органов власти.

Это обособление поручений косвенно отражается в текстах, что дает еще одну возможную трактовку понятия. Поручения выступают здесь как самостоятельный вид волеизъявления, который не связан с указами и распоряжениями (они не упоминаются), не является правовым актом, но, в то же время, остается обязательным. В этом отношении интересны положения Регламента Правительства РФ. Правительство, как и Президент, дает поручения органам исполнительной власти. В отличие от Президента, однако, оно не выходит при этом за рамки своих полномочий и закрепляет в регламенте свое право на издание таких документов. Здесь мы имеем возможность увидеть поручение в совершенно ином контексте, не связанном непосредственно с Президентом; иными словами, это пример того, как может пониматься поручение, когда возникает необходимость в его правовом определении, пусть и по отношению к другому потенциальному автору. "Правительство на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обязательные к исполнению в Российской Федерации, а также принимает иные акты, не имеющие правового характера, и дает поручения федеральным органам исполнительной власти, соответствующим должностным лицам" [Регламент, п.1.4]. Окутывающая поручения как вид распорядительной деятельности магическая оболочка присутствует и здесь: поручения Правительства не относятся ни к издаваемым им постановлениям и распоряжениям (правовым актам), ни к "иным актам, не имеющим правового характера". Но что это тогда? Даже при попытке определения поручение оказывается в полном смысле слова вне права, не являясь ни правовым, ни неправовым. Оно неопределяемо, оно просто существует.

Расплывчатость трактовки сохраняется и в немногочисленных попытках прямой легитимации или прямого комментария поручений чиновниками из Администрации Президента. В отчете Главного контрольного управления Президента за первое полугодие 1998 г. различаются указы Президента, его распоряжения и "прямые поручения" как разные виды актов [Проверки есть..., с.2]. Но там же мы встречаем упоминание о "поручениях, содержащихся в указах и распоряжениях Президента" и, наконец, все волеизъявления главы государства характеризуются как поручения [Там же, с.19]. Существование делопроизводственных различий между "поручениями" вообще и "прямыми поручениями" не вносит ясности в природу явления. Специальный комментарий, посвященный характеристике и легитимации поручений, еще более расплывчат: речь идет об обязательном исполнении "принятых нормативных актов, независимо от того, идет ли речь о федеральном законе либо указе, распоряжении или поручении главы государства" [Саввин, с.5]. Нормативная сила поручений принципиально ставится на один уровень с законом. И, в то же время, "прямые поручения (указания) Президента Российской Федерации не являются нормативными актами" [Там же, с.6].

По сути, здесь, как и в других цитированных документах, разъяснение и легитимация сводятся к одной простой формуле: "воля Президента". Такое восприятие в известной степени рутинизировано, по крайней мере - в президентской Администрации. Проблематика контроля за исполнением поручений - одна из ведущих в издаваемом Администрацией бюллетене "Президентский контроль"; привычность и обыденность понятия ведет к тому, что в этом бюллетене существует специальная рубрика "Президент дал поручение". Ведомственные и региональные правовые документы также регулярно упоминают поручения без попыток определить относительно его статуса.

Поручения и президентская власть

Президентская власть в России традиционно рассматривается в литературе как "сильная"; много говорится о "суперпрезидентстве", где глава государства абсолютно доминирует в системе властных институтов как за счет своих конституционных полномочий, так и благодаря их возможному превышению [Holmes, Superpresidentialism...]. Однако, многие авторы, напротив, подчеркивают слабость президентской власти в России: отсутствие "президентской партии", урезанные полномочия в отношении Государственной Думы (ограниченная возможность роспуска), незначительные возможности влиять на государственные институты вне "президентского домена", т.е. на органы власти регионов и на не-силовые министерства и ведомства, тем более - на парламент; наконец - отсутствие собственной системы властных институтов, на которую Президент мог бы опираться [Ковлер, 1993, с.28; 1998, с.27; Салмин, с.9-10].

Наиболее оправданной нам представляется динамическая трактовка президентуры в России: на сегодняшний день в стране нет устоявшейся президентской власти, которой можно было бы приписать определенные

характеристики; есть лишь активный процесс становления склонной к авторитаризму президентуры в борьбе с силами, направленными на фрагментацию государства. "В целом наше президентство попросту несложившееся" [Салмин, с.8]. Поручения, с этой точки зрения, являются не проявлением "суперпрезидентства", а инструментом его возможного становления, способом увеличить вероятность создания сильной президентской власти. Чтобы проанализировать применение этого инструмента, необходимо остановиться подробнее на трех проблемах: функции поручений в рамках реализации президентской власти, их связанность с институциональными традициями и роль Администрации Президента в использовании поручений.

Говоря о функциях поручений мы имеем в виду прежде всего соответствие последних некоторым априорным характеристикам роли главы государства и главы исполнительной власти: обеспечение управляемости и управления в масштабах всей страны, усиление роли Президента по отношению к его формальным полномочиям и в контексте конкуренции со стороны других властных структур, сохранение Президентом личной власти. Эти характеристики соответствуют предложенному динамическому описанию президентской власти в России и могут рассматриваться как критериальные применительно к возможному исходу процесса становления президентуры, в зависимости от успеха - неуспеха в их приобретении. Три функции представляются очевидными: расширение сферы президентской власти; осуществление централизованного оперативного управления исполнительной властью; возможность прямого воздействия на потенциальные клиентелы, либо иных форм предоставления благ в обмен на политическую поддержку.

Через поручения Президент осуществляет прямое воздействие как раз на те институты, которые теоретически подчиняются лишь Правительству. В результате его контакт с федеральными и региональными органами исполнительной власти освобождается от правительственной нестабильности, от частой смены министров и вице-премьеров, не говоря уже о смене кабинета в целом. Благодаря поручениям некоторое единство исполнительной власти сохраняется не только на уровне общих норм, но и в конкретной, строго контролируемой Президентом деятельности. Видимо, совершенно неслучайно цитированный указ главы государства о контроле за выполнением поручений (ноябрь 1996) принят одновременно с организацией выборов губернаторов в большинстве краев и областей (осень 1996): обеспеченная выборами легитимность новых региональных лидеров уравнивается таким образом легитимацией через указ "бесстатусных" актов, не нуждавшихся в этом ранее. Впрочем, Президент использует поручения и в отношениях с Правительством, - как при указании на конкретное действие, так и в рамках законопроектной деятельности, подготовки постановлений Правительства и указов Президента: "Проекты указов и распоряжений Президента..., затрагивающие вопросы, отнесенные к компетенции Правительства... направляются Правительству Российской Федерации поручением Президента Российской Федерации или письмом Руководителя Администрации Президента" [указ от 3 мая 1995 г. № 436]. В целом можно говорить о попытке свести всю систему исполнительной власти к положению президентской администрации, безусловно ему

подчиненной во всех отношениях. Исключением остаются лишь сферы, отнесенные к компетенциям субъектов федерации: здесь региональные власти ревниво не допускают вмешательства власти федеральной.

Это расширение сферы президентских полномочий не проходит легко и безболезненно. Если не существует формальных протестов против поручений, как формы вмешательства, то выполнение поручений не является абсолютным. Отчеты Главного контрольного управления Президента пестрят упоминаниями о невыполненных поручениях, что и установлено в результате проверок [Ответственность...; Отчет...; Проверки...; Приоритеты...]. Сам факт принятия специального президентского указа, последующая ведомственная активность по организации контрольных мероприятий, свидетельствуют о недостаточной силе поручений, которые в этом отношении оказываются не более действенными, чем другие акты Президента. Нам хотелось бы подчеркнуть уже упоминавшуюся особенность: это сопротивление аналогично сопротивлению указаниям центра вообще; легитимность именно поручений как особого акта - и расширение за их счет президентских полномочий - не подвергается сомнению. Однако, судя по тем же отчетам, индивидуализированный контроль значительно повышает шанс поручений быть исполненными, по сравнению с другими актами, особенно - с актами общего характера. В условиях паралича судебной системы это вполне объяснимо.

Поручения, безусловно, являются наиболее оперативным способом вмешательства Президента в деятельность органов государственной власти. Поскольку не существует правовой регламентации механизмов принятия и введения в силу поручений, они оказываются единственной формой волеизъявления Президента, которая не требует предварительных согласований, тщательной разработки и т.д. (в отличие от указов, распоряжений, и от принимаемых по инициативе Президента постановлений Правительства). Тем самым содержание тех или иных мер гарантируется как от бюрократической волокиты, так и от влияния разных интересов в процессе разработки. Неизбежно связанная с подобной оперативностью дискреционность, с одной стороны, также свидетельствует о расширении полномочий Президента, но уже не в сфере предмета регулирования или иерархических отношений, а в сфере видов деятельности. С другой стороны, она вполне соответствует и традиционной "мобилизационности" российского государственного управления [Гаман, с.73, 77-78], и условиям "чрезвычайности", в которых продолжает функционировать постсоветское государство. Фактически, все поручения Президента относятся лишь к вопросам, требующим чрезвычайных решений (энергетический кризис в Приморье, угроза банкротства крупного предприятия, проблема задолженностей и т.п.); однако, какая проблема современного государственного управления в России не является чрезвычайной? В какой-то мере, таким образом, поручение является компромиссом между неуправляемостью и официальным введением чрезвычайного управления, будь то путем использования конституционных полномочий главы государства, или путем установления авторитарного режима в результате переворота. Эту компромиссную роль поручений Президента, видимо, признают российские политические элиты, даже в условиях конфронтации с президентской властью: сомнений в легитимности поручений не

высказывает ни Государственная Дума, ни Конституционный Суд, ни региональные институциональные элиты.

Однако дискреционность поручений дает возможность и для более политических, "политиканских" вариантов их использования. Имеющихся в нашем распоряжении материалов достаточно лишь для того, чтобы говорить о возможности подобных действий; однако, некоторые свидетельства достаточно красноречивы. "Во время своей предвыборной кампании [весна-лето 1996 - Я.С.] Президент побывал в 21 регионе Российской Федерации... Вполне естественно, к приезду главы государства готовились, в том числе надеялись решить злободневные, а порой и перезревшие проблемы. Президент оперативно прореагировал на постановку вопросов, что нашло свое отражение в 179 конкретных поручениях... на 1 декабря 1996 г. исполнено 152 поручения" [Белюстов, с.45]. В отличие от мер, реализуемых через указы и распоряжения главы государства, через постановления Правительства, поручения не только фактически освобождены от правового контроля со стороны политических противников, но и дают возможность осуществлять "точечное", дозированное и индивидуализированное воздействие. Значительная часть поручений связана с выделением бюджетных средств, либо с использованием президентского фонда. "Всего за период с марта по ноябрь [1996 г.] в связи с реализацией поручений главы государства... только из резервного фонда Президента выделено 24,9 млрд. рублей", однако "подавляющее большинство поручений связано с вопросами выделения средств из федерального бюджета" [Там же, с.46]. Огромное количество поручений предусматривает также выделение кредитов, предоставление или распространение льгот и т.д. [см., напр., приказ Минфина от 21 июня 1994 г. № 76, Приложение]. Лишь часть поручений приобретает впоследствии вид регулярного правового акта. В этом отношении поручения - бесценный инструмент, которого лишено большинство глав государств. Но результатом может быть и некоторая дисфункциональность поручений, с точки зрения системы управления в целом: они предоставляют возможность для расширения системы частных привилегий, которую можно считать одним из оснований политической и экономической нестабильности в России.

В своей неопределенности, полиморфности поручения являются, во многих отношениях, результатом сохранения традиционных черт российской государственности. Мы уже говорили о "мобилизационном типе развития" и мобилизационном управлении, которое разрушает многоуровневые иерархические связи, делая отношения субординации транзитивными по военному образцу. В этих условиях любой вышестоящий начальник может отдавать распоряжения любому нижестоящему лицу. Критерием легитимности указаний является не сфера легальных полномочий руководителя - если таковая вообще определена, - а его формальный или неформальный ранг в иерархии. Классический принцип *Standesgemäßheit* распространяется здесь на власть по отношению ко всем нижестоящим, в условиях неоднозначности вертикальных связей. Отсутствие правовой культуры западного типа также способствует поиску "верховного начальника", абсолютизации его воли, вне зависимости от правовых механизмов распределения полномочий и от правового оформления этой воли. Эта черта многим обязана советскому периоду в развитии

российского государства: как раз те решения, которые являлись наиболее обязательными для исполнения обладали наиболее неопределенным правовым статусом. Это прежде всего относится к решениям партийных органов и к "совместным постановлениям" ЦК КПСС, ВЦСПС и Совета министров СССР. Вместе с тем, именно неопределенные с правовой точки зрения общие указания являлись обязательными, так же как и распоряжения по конкретным вопросам. Показательно, что бурная критика "административно-командных методов", развернутая в СССР в период перестройки и подхваченная российскими неодемократами, лишь отчасти затрагивала эту проблему. В рамках общей дилеммы "распоряжаться или не распоряжаться" не находилось места для уточнения того, каким должно быть распоряжение: индивидуализированным и дискреционным или безличным и ограниченным компетенцией. Сам принцип дискреционности верховной власти серьезному сомнению не подвергался, подразумевалось, что альтернативой авторитарной власти может являться лишь отсутствие властного регулирования. В результате "поручения" и иные подобные формы воздействия достаточно распространены в современной России: наряду с Президентом поручения могут давать, в рамках своей компетенции, федеральное Правительство, министры, главы субъектов федерации и т.д.: поручения Президента - скорее наиболее заметное и наиболее активно используемое проявление общей тенденции, чем исключение. Однако основания для существования поручений не сводятся только к традиционным установкам: вероятнее всего, их широкое использование опирается и на вполне рациональные соображения, связанные с функциональностью данной формы реализации президентской власти.

Однако вопрос о том, чья именно воля реализуется в данном случае, остается непроясненным. До сих пор мы говорили о власти Президента, президентуре и президентской власти как о тождественных понятиях. Это во многих отношениях верно, пока речь идет о выяснении места этого института среди других, принципиально сопоставимых с ним институтов. Однако при обращении к внутренней организации президентской власти с неизбежностью возникает необходимость определить роль Администрации в функционировании президентуры. Разумеется, с чисто технической точки зрения Президент не может осуществлять свои полномочия единолично; проблема Администрации особенно интересна в связи с поручениями ввиду их дискреционности. У нас нет достаточной информации для того, чтобы провести сколько-нибудь подробный анализ вопроса; однако можно наметить некоторые возможные пути такого анализа. В Положении об организации контроля за исполнением поручений, принятом в Госкомэкологии, говорится о выполнении "поручений Президента Российской Федерации и его Администрации" [Положение, п.1.2]. Официальный отчет Главного контрольного управления Президента говорит о контроле за исполнением "поручений Руководителя Администрации Президента Российской Федерации, его заместителей и помощников Президента... данных ими по указанию главы государства" [Ответственность..., с.3]. Фраза типична для подобных документов [см., напр., Отчет..., с.3]. Президент, таким образом, может делегировать представителям своей Администрации право давать поручения. Делегируется ли при этом и дискреционность? Вопрос остается

неясным, но нам представляется, что это один из критериев, на основании которого можно было бы судить о степени и содержании влияния Администрации и ее руководителя на российского Президента. С точки зрения становления президентуры, чехарда в президентской администрации в 1993-99 гг., не отстающая от министерской, свидетельствует скорее об успешных попытках главы государства эмансипироваться от подчиненных ему структур.

Поручения Президента - многоликий Протей, способный трансформироваться из внутриорганизационного акта в способ "президентализации" режима. Российская исполнительная власть действительно "двухголова": и Президент, и Правительство имеют возможность давать любые указания любому органу и должностному лицу. Изучение этого функционального, удобного и привычного инструмента - напомним, что Президент лишь использует распространенную в российском государственном управлении форму воздействия - позволяет обрисовать некоторые характеристики российского политического права, противопоставленного здесь праву "формальному".

Литература:

Белюстов А. Твердое слово// Президентский контроль. 1997. № 1. С.45-48.
Гаман О. Политические элиты России в историческом процессе// Россия XXI. 1996. № 3-4. С.72-84.

Ковлер А. И. Суперпрезидент или колосс на глиняных ногах?// Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. № 4 (5), осень 1993 г./ № 5 (6), Зима 1994 г. С.26-28.

Ковлер А.И. Конституция "формальная" и "реальная"// Полис. 1998. № 1. С.26-31.

Ответственность повышается, объем работы возрастает. О деятельности Главного контрольного управления Президента Российской Федерации в 1997 году// Президентский контроль. 1998. № 2. С.3-21.

Отчет о работе Главного контрольного управления Президента Российской Федерации в первом полугодии 1997 г.// Президентский контроль. 1997. № 5. С.3-17.

Порядок контроля за исполнением поручений заместителя Руководителя Администрации Президента Российской Федерации - начальника Главного контрольного управления Президента Российской Федерации// Президентский контроль. 1999. № 1. С.43-46.

Приоритеты, конкретность, результативность. О работе Главного контрольного управления Президента Российской Федерации в 1998 г.// Президентский контроль. 1999. № 3. С.3-20.

Проверки есть - есть и результаты. О работе Главного контрольного управления Президента Российской Федерации в первом полугодии 1998 года// Президентский контроль. 1998. № 6. С.2-21.

Саввин Л. Сильной власти без дисциплины не бывает. Комментарий к Указу Президента Российской Федерации от 6 ноября 1996 г. № 1536 "О мерах по совершенствованию организации контроля и проверки исполнения поручений Президента Российской Федерации"// Президентский контроль. 1997. № 1. С.5-8.

Салмин А.М. О некоторых проблемах самоопределения и взаимодействия исполнительной и законодательной властей в Российской Федерации// Полис. 1996. № 1. С.7-32.

Colas D. Les constitutions de l'URSS et de la Russie. Presses Universitaires de France, 1997.

Holmes S. Superpresidentialism and its Problems// East European Constitutional Review, vol.2, n°4, Fall 1993/ Vol. 3, n°1, Winter 1994, pp. 123-127.

Holmes S. The Postcommunist Presidency// East European Constitutional Review, vol.2, n°4, Fall 1993/ Vol. 3, n°1, Winter 1994, pp. 36-39.

Walker E.W. Politics of Blame and Presidential Powers in Russian's New Constitution// East European Constitutional Review, vol.2, n°4, Fall 1993/ Vol. 3, n°1, Winter 1994, pp. 116-119.

ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. УКАЗ от 3 мая 1995 г. № 436. О ДОПОЛНЕНИИ УКАЗА ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 10 ИЮНЯ 1994 г. № 1185 "ОБ

ОБЕСПЕЧЕНИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"

ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. УКАЗ от 14 августа 1996 года N 1168. ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ, ДОПУСТИВШИХ ОБОСТРЕНИЕ КРИЗИСА В ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОМ КОМПЛЕКСЕ ПРИМОРСКОГО КРАЯ

ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. УКАЗ от 16 января 1996 г. N 58. О ЧУБАЙСЕ А.Б.

ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. УКАЗ от 2 декабря 1996 года N 1612. О НЕКОТОРЫХ МЕРАХ ПО СТАБИЛИЗАЦИИ ПОЛОЖЕНИЯ В СУДЕБНОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. УКАЗ от 6 ноября 1996 года N 1536. О МЕРАХ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ОРГАНИЗАЦИИ КОНТРОЛЯ И ПРОВЕРКИ ИСПОЛНЕНИЯ ПОРУЧЕНИЙ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. УКАЗ от 2 мая 1996 г. № 638. О ПОРЯДКЕ ПОДГОТОВКИ ПРОЕКТОВ УКАЗОВ, РАСПОРЯЖЕНИЙ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПРЕДУСМАТРИВАЮЩИХ ПРИНЯТИЕ ПОСТАНОВЛЕНИЙ, РАСПОРЯЖЕНИЙ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. УКАЗ от 6 июня 1996 г. № 810. О МЕРАХ ПО УКРЕПЛЕНИЮ ДИСЦИПЛИНЫ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. РАСПОРЯЖЕНИЕ от 15 мая 1996 г. N 773-р.

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. РАСПОРЯЖЕНИЕ от 19 июля 1994 г. N 1134-р.

РЕГЛАМЕНТ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (Утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 июня 1998 г. N 604).

АППАРАТ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ПИСЬМО от 4 марта 1996 г. N П11-158. О ХОДЕ ВЫПОЛНЕНИЯ УКАЗОВ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПОСТАНОВЛЕНИЙ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПРИНЯТЫХ ПО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМУ РАЗВИТИЮ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКЕ РЕГИОНОВ

МИНИСТЕРСТВО КУЛЬТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ N 168. МИНИСТЕРСТВО ГОСУДАРСТВЕННОГО ИМУЩЕСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ N 809-р. РАСПОРЯЖЕНИЕ от 3 августа 1998 года О ПЕРЕДАЧЕ ЗДАНИЙ И СООРУЖЕНИЙ ПАМЯТНИКОВ ИСТОРИИ И КУЛЬТУРЫ САВВИНО - СТОРОЖЕВСКОМУ СТАВРОПИГИАЛЬНОМУ МУЖСКОМУ МОНАСТЫРЮ РУССКОЙ ПРАВОСЛАВНОЙ ЦЕРКВИ

МИНИСТЕРСТВО ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ПРИКАЗ от 12 сентября 1995 г. № 361. О ПОРЯДКЕ ОРГАНИЗАЦИИ КОНТРОЛЯ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ПОРУЧЕНИЙ В МИНИСТЕРСТВЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

МИНИСТЕРСТВО ПУТЕЙ СООБЩЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. УКАЗАНИЕ от 31 марта 1997 г. N 100пр-у.

МИНИСТЕРСТВО СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ПИСЬМО от 9 июня 1995 г. № 2117/1-34.

МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА И ПРОДОВОЛЬСТВИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ПРИКАЗ от 14 февраля 1996 г. N 48. О МЕРАХ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ "О МЕРАХ ПО СТАБИЛИЗАЦИИ

ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПОЛОЖЕНИЯ АГРОПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1996 ГОДУ"

МИНИСТЕРСТВО ФИНАНСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ПИСЬМО от 16 февраля 1995 г. N 1-10/11-532. О ПРЕДОСТАВЛЕНИИ СПОРТИВНЫМ ОРГАНИЗАЦИЯМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЛЬГОТ ПО ТАМОЖЕННЫМ ПЛАТЕЖАМ

МИНИСТЕРСТВО ФИНАНСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ПРИКАЗ от 21 июня 1994 г. № 76. ОБ ОБЕСПЕЧЕНИИ ВЫПОЛНЕНИЯ ПОРУЧЕНИЙ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

МИНИСТЕРСТВО ФИНАНСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ПРИКАЗ от 1 октября 1997 г. № 417. О ПРОВЕДЕНИИ ОПЕРАЦИЙ С ДРАГОЦЕННЫМИ МЕТАЛЛАМИ И ДРАГОЦЕННЫМИ КАМНЯМИ ГОХРАНОМ РОССИИ.

МИНИСТЕРСТВО ФИНАНСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ПРИКАЗ от 15 марта 1996 г. N 97. О ПРЕДОСТАВЛЕНИИ КАЗНАЧЕЙСКОГО НАЛОГОВОГО ОСВОБОЖДЕНИЯ

МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ПИСЬМО от 3 апреля 1998 г. N 2249-ПК. О ПРАКТИКЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ЗА I КВАРТАЛ 1998 ГОДА

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОМИТЕТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ. ПОЛОЖЕНИЕ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ КОНТРОЛЯ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ДОКУМЕНТОВ И ПОРУЧЕНИЙ РУКОВОДСТВА ГОСКОМЭКОЛОГИИ РОССИИ (Утверждено приказом от 5 мая 1997 г. N 201)

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОМИТЕТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО СТАНДАРТИЗАЦИИ И МЕТРОЛОГИИ. ПРИКАЗ от 15 февраля 1999. N 59. О РЕАЛИЗАЦИИ ПОРУЧЕНИЙ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 29 ЯНВАРЯ 1999 Г. N ПР-122 И ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 29 ЯНВАРЯ 1999 Г. N ЕП-П11-03025

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОМИТЕТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО СТАТИСТИКЕ. ПОСТАНОВЛЕНИЕ от 9 января 1998 г. N 2. ОБ УТВЕРЖДЕНИИ УНИФИЦИРОВАННОЙ СИСТЕМЫ ПОКАЗАТЕЛЕЙ, ХАРАКТЕРИЗУЮЩИХ СОЦИАЛЬНО - ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПОЛОЖЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОМИТЕТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО СТРОИТЕЛЬНОЙ, АРХИТЕКТУРНОЙ И ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКЕ. ПРИКАЗ от 20 января 1999 г. N 11. О ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ МЕРАХ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ КОНТРОЛЯ И ИСПОЛНЕНИЯ ПОРУЧЕНИЙ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ГОССТРОЕ РОССИИ

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОМИТЕТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО УПРАВЛЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ИМУЩЕСТВОМ. РАСПОРЯЖЕНИЕ от 12 января 1994 г. N 74-р.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОМИТЕТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО УПРАВЛЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ИМУЩЕСТВОМ. РАСПОРЯЖЕНИЕ от 25 сентября 1995 г. № 1365-р.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ТАМОЖЕННЫЙ КОМИТЕТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ПРИКАЗ от 6 декабря 1996 г. N 741. О МЕРАХ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ОРГАНИЗАЦИИ КОНТРОЛЯ И ПРОВЕРКИ ИСПОЛНЕНИЯ ПОРУЧЕНИЙ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ГТК РОССИИ

РОССИЙСКОЕ АГЕНТСТВО ПО ПАТЕНТАМ И ТОВАРНЫМ ЗНАКАМ. ПРИКАЗ от 1 апреля 1999 г. N 63. ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ПОРЯДКА ПОДГОТОВКИ И СОГЛАСОВАНИЯ ДОКУМЕНТОВ В РОССИЙСКОМ АГЕНТСТВЕ ПО ПАТЕНТАМ И ТОВАРНЫМ ЗНАКАМ

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ЗАНЯТОСТИ РОССИИ. ПРИКАЗ от 30 апреля 1993 г. N 51. ОБ УСИЛЕНИИ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ИСПОЛНЕНИЕ ПОРУЧЕНИЙ ПРЕЗИДЕНТА И ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА РОССИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МОНОПОЛИИ НА АЛКОГОЛЬНУЮ ПРОДУКЦИЮ. ПРИКАЗ от 24 апреля 1997 г. N 52. ОБ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ КОНТРОЛЯ ЗА СРОКАМИ ИСПОЛНЕНИЯ ПОРУЧЕНИЙ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПОРУЧЕНИЙ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПОРУЧЕНИЙ РУКОВОДСТВА РОСАЛКОГОЛЬМОНОПОЛИИ

ГУБЕРНАТОР СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ. УКАЗ от 9 июля 1996 года N 263. ОБ УКРЕПЛЕНИИ ИСПОЛНИТЕЛЬСКОЙ ДИСЦИПЛИНЫ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВИТЕЛЬСТВО СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ. ПОСТАНОВЛЕНИЕ от 26 января 1998 N 90-п. О СНЯТИИ С КОНТРОЛЯ ПОСТАНОВЛЕНИЙ И РАСПОРЯЖЕНИЙ ПРАВИТЕЛЬСТВА СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВИТЕЛЬСТВО СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ. ПОСТАНОВЛЕНИЕ от 23 июня 1997 года N 509-п. О МЕРАХ ПО ВЫВОДУ ИЗ КРИЗИСА СВЕРДЛОВСКОЙ КИНОСТУДИИ

ПРАВИТЕЛЬСТВО СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ. РАСПОРЯЖЕНИЕ от 20 декабря 1996 года N 909-рп. О РЕАЛИЗАЦИИ УКАЗА ПРЕЗИДЕНТА РФ N 1536 ОТ 6 НОЯБРЯ 1996 Г. "О МЕРАХ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ОРГАНИЗАЦИИ КОНТРОЛЯ И ПРОВЕРКИ ИСПОЛНЕНИЯ ПОРУЧЕНИЙ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"