

## Законодательно закрепленные полномочия Президента России: необходимость или сервиллизм?

Михаил Краснов

В статье анализируется объем и характер полномочий Президента РФ, законодательно закрепленных за ним, на примере таких полномочий всех трех президентов Российской Федерации. Автор приходит к выводу, что в отсутствие работающей системы сдержек и противовесов объем законодательно закрепленных полномочий Президента РФ не только резко увеличивается, но и пополняется новыми полномочиями, весьма сомнительными с точки зрения их соответствия Конституции РФ.

→ Глава государства; Президент РФ; конституционные полномочия Президента РФ; конституционные функции Президента РФ; законодательно закрепленные полномочия

Если сопоставить конституционные полномочия Президента РФ с его реальной деятельностью<sup>1</sup>, обнаруживается, что по своему объему и содержанию она далеко выходит за формальные рамки этих полномочий. Значит ли это, что Президент РФ превышает пределы своей конституционной компетенции? Однозначно утвердительный ответ был бы неверным. Дело в том, что речь идет об особом институте государственной власти — *главе государства*. И хотя в литературе это понятие определяется как «высший представитель государства и символ единства народа и (или) государства»<sup>2</sup>, на деле современный глава государства (во всяком случае, в президентской<sup>3</sup> и полупрезидентской системах), обязан выполнять едва ли не самую ответственную из задач государственной власти — *охранять фундаментальные основы государственности от внутренних и внешних угроз*. Описать же нормативно все средства, формы, методы предупреждения, нейтрализации и устранения таких угроз не представляется возможным из-за их многообразия.

Весьма ярко такое понимание роли главы государства демонстрирует, например,

статья 16 Конституции Французской Республики, гласящая: «Когда институты Республики, независимость нации, целостность ее территории оказываются под серьезной и непосредственной угрозой, а нормальное функционирование конституционных публичных органов прекращено, Президент Республики принимает меры, которые диктуются этими обстоятельствами, после официальной консультации с Премьер-министром, председателями палат, а также Конституционным советом»<sup>4</sup>. Другими словами, главе государства предоставляется в экстремальных условиях огромная дискреция.

Вскоре после принятия Конституции РФ (в 1994–1995 годах) та же проблема возникла и в российской практике. Конституционный Суд РФ в Постановлении по делу о применении Вооруженных Сил в чеченских событиях<sup>5</sup> не без колебаний (что выразилось в отсутствии единодушия среди судей, но, впрочем, объяснялось скорее их антипатией к Б. Н. Ельцину, нежели твердой правовой позицией) высказался в пользу доктрины «подразумеваемых (скрытых)» полномочий Президента РФ. И хотя прямо эта доктрина упо-

минается лишь в особых мнениях судей, речь идет именно о ней. Конституционный Суд РФ заявил: поскольку Конституция РФ определяет, что Президент РФ, принимая меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости, безопасности и целостности государства, действует в установленном Конституцией РФ порядке, постольку «для случаев, когда этот порядок не детализирован, а также в отношении полномочий, не перечисленных в статьях 83–89 Конституции Российской Федерации, их общие рамки *определяются принципом разделения властей* (статья 10 Конституции) и требованием статьи 90 (часть 3) Конституции, согласно которому указы и распоряжения Президента Российской Федерации *не должны противоречить Конституции и законам Российской Федерации*»<sup>6</sup> (курсив мой. — М. К.). Тем самым Конституционный Суд РФ прямо установил, что отсутствие в Конституции РФ норм, закрепляющих за Президентом РФ те или иные полномочия, не является препятствием для реализации им этих полномочий.

Другим примером признания «подразумеваемых» полномочий можно считать признание Конституционным Судом РФ правомерности издания Президентом РФ указов, «восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов»<sup>7</sup> — на том основании, что Президент РФ является гарантом Конституции РФ и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Но в указанных решениях Конституционного Суда РФ речь идет лишь о *собственных актах Президента РФ*. Однако уже с конца 1994 года *Президент РФ и законодательно стал наделяться полномочиями, расширяющими его конституционную компетенцию*. Как оценивать это явление? Теоретических сложностей, на мой взгляд, тут нет. Не вижу преград для распространения доктрины «скрытых» полномочий и на законы, посредством которых эксплицируются президентские полномочия, вытекающие из

конституционных функций главы государства. Ведь задача любой конституции состоит не в том, чтобы исчерпывающе описать компетенцию органов государственной власти, а, как правило, в том, чтобы:

- 1) установить систему органов государственной власти;
- 2) определить, какую из ветвей власти представляет каждый из этих органов, и обозначить его основные задачи (функции);
- 3) закрепить основные полномочия каждого из органов государственной власти. Эти полномочия, в свою очередь, подразделяются на:

- вытекающие из основных задач данного органа власти;
- составляющие вместе с полномочиями иных органов власти систему сдержек и противовесов;
- традиционные для данного органа (например, помилование осужденных обычно является прерогативой главы государства).

Таким образом, нельзя считать нарушением Конституции РФ законодательное расширение компетенции того или иного органа: это является, скорее, уточнением компетенции с целью более эффективного решения задач, присущих данному органу. Ведь, например, такие полномочия парламентариев, как депутатский запрос<sup>8</sup> или создание комиссий для проведения парламентских расследований, не считаются нарушающими Конституцию РФ, хотя и не закреплены в ее тексте. Что же касается Правительства РФ, то оно вообще едва ли не в каждом новом законе получает все новые и новые полномочия. И это совершенно нормально, поскольку в статье 114 Конституции РФ речь идет фактически лишь о *предметах ведения* этого органа, за исключением трех конкретных полномочий Правительства РФ. И если бы восторжествовала ригористическая позиция, отрицающая возможность законодательного дополнения конституционных полномочий, то Правительство РФ попросту не смогло бы работать.

Законодательное наделение главы государства новыми полномочиями — обычное явление в мировой практике. А. А. Мишин и В. А. Власихин отмечают, что одну из крупных групп президентских полномочий, причем «обширную и постоянно увеличивающуюся», составляют «полномочия Президента, кото-

рые делегируются ему Конгрессом [США]<sup>9</sup>. О том же говорит и известный американский автор У. Бернам: «Истории США известны случаи, когда сильные президенты “ухватывали кусок власти”, но в основном Конгресс сам, по собственному желанию делегировал власть Президенту»<sup>10</sup>. Однако теоретическая допустимость законодательного расширения президентской компетенции — только часть проблемы. Не менее важен *характер* такого расширения. Очевидно, что наделение президента делегированными полномочиями может происходить лишь в тех сферах («зонах ответственности»), которые конституция отводит главе государства и (или) которые свойственны этому институту.

Для того чтобы выяснить, как обстоит дело в российской правовой системе, то есть каков характер полномочий Президента РФ, закрепленных за ним законодательно, и был проведен анализ, основные результаты которого представлены в настоящей статье.

### **Методика подбора и обработки законодательного массива**

Для подбора законов, принятых на основе действующей Конституции РФ и содержащих президентские полномочия, была использована справочно-правовая система «КонсультантПлюс» Версия Проф (далее — Система). Параметры запросов были выбраны следующие:

1) «Вид документа» — «закон»<sup>11</sup>;

2) «Дата» — «позже 1 января 1994 года»<sup>12</sup>;

3) «Текст документа»<sup>13</sup> — различные варианты: «*определяет Президент Российской Федерации*», «*осуществляет Президент Российской Федерации*», «*Президент Российской Федерации вправе*», «*Президент Российской Федерации имеет право*», «*полномочия Президента Российской Федерации*».

В качестве результата поиска Система выдала 294 закона. Из этого числа исключены законы, повторяющиеся при вводе разных запросов в опции «Текст документа», а также законы, вносящие изменения и дополнения в существующие: они в данном случае не требовались, так как Система содержит законы в актуальном состоянии со всеми изменениями и дополнениями с указанием того,

каким именно актом внесено то или иное дополнение или изменение. Последнее было важно для того, чтобы проследить, кто именно занимал пост главы государства на момент, когда Президенту РФ было предоставлено то или иное полномочие.

Дальнейшее сокращение необходимого для анализа законодательного материала связано уже не с логической, а с содержательной обработкой. Были исключены следующие нормы.

1. *Текстуально повторяющие конституционные формулировки норм о функциях Президента РФ* (например, статья 5 Федерального закона «Об экологической экспертизе»<sup>14</sup> гласит, что «Президент Российской Федерации обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти в области экологической экспертизы»).

2. *Дублирующие конституционные полномочия Президента РФ* (например, в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации»<sup>15</sup> не учитывались такие полномочия, как назначение Президентом РФ Председателя Правительства РФ и федеральных министров).

3. *Содержащие общие указания* на то, что нормативные правовые акты Президента РФ, наряду с законами и актами Правительства РФ, *составляют правовую основу* соответствующей сферы общественных отношений (например, в статье 2 Федерального закона «Об электроэнергетике»<sup>16</sup> говорится: «Законодательство Российской Федерации об электроэнергетике основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из Гражданского кодекса Российской Федерации, настоящего Федерального закона и иных регулирующих отношения в сфере электроэнергетики федеральных законов, а также указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации, принимаемых в соответствии с указанными федеральными законами»). В то же время подобный подход не был применен к кодексам, многие из которых (11 из 20) содержат общую норму, гласящую, что Президент РФ участвует в регулировании соответствующих отношений.

4. *Об общих полномочиях Президента, осуществляемых наряду с иными органами государственной власти* (так, статья 49

Федерального закона «О полиции»<sup>17</sup> гласит: «Государственный контроль за деятельностью полиции осуществляют Президент Российской Федерации, палаты Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации в пределах полномочий, определяемых Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами»).

5. *Содержащиеся в законах, принятых до вступления в силу действующей Конституции РФ* (таков, например, Закон РФ «О государственной тайне»<sup>18</sup>, вступивший в силу осенью 1993 года: соответствующие полномочия Президента РФ не учитывались, но были учтены полномочия, установленные указанным законом после принятия Конституции РФ).

Необходимо также упомянуть, что некоторые полномочия, предоставленные главе государства в период одного президентства, формально исключались или изменялись в период другого. Но на президентской компетенции в целом это обычно не сказывалось, поскольку либо менялся лишь статус государственного органа, в отношении которого действуют полномочия Президента РФ (например, Следственный комитет сначала существовал в составе Генеральной прокуратуры РФ, а затем стал самостоятельным органом), либо просто принимался новый закон (например, в 2010 году был принят новый Федеральный закон «О безопасности»<sup>19</sup>, а в 2011 году — Федеральный конституционный закон «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»<sup>20</sup>, куда «перешли» уже существовавшие законодательно закрепленные полномочия Президента РФ).

В результате такой предварительной обработки данных сначала осталось 114 законов, содержащих 449 новых полномочий Президента РФ. «Сначала» — потому что анализ законодательства был начат в сентябре 2010 года и закончен к началу декабря того же года<sup>21</sup>. Однако на основе выработанной методики автор продолжил выявление законодательно закрепленных полномочий Президента РФ, и в настоящей статье представлены сведения по состоянию на 10 мая 2011 года. К этому моменту было принято 116 законов, содержащих 473 новых президентских полномочия (законодательные ак-

ты, утратившие силу, естественно, исключались из общего перечня). Вся полученная информация, расположенная в хронологическом порядке, была помещена в таблицу, разбитую на столбцы: «Название и дата принятия закона», «Дата внесения поправки, впервые предоставляющей полномочие Президенту РФ» (для того, чтобы проследить динамику и характер изменения объема полномочий главы государства) и «Полномочие, предоставляемое Президенту РФ, и номер соответствующей статьи закона». Таблица заняла почти 2,5 листа, так что полностью ознакомить здесь читателя с полученными данными не представляется возможным, и результаты анализа представлены в агрегированном виде.

Цель настоящей статьи — ознакомить читателя с тем, *насколько закрепленные законодательством полномочия Президента РФ соответствуют его конституционным функциям, а также общим и конкретным полномочиям*. Кроме того, представляется небезынтесным проследить *динамику наделения главы государства дополнительными полномочиями* (проще говоря, сколько полномочий и какого характера было законодательно предоставлено главе государства в периоды пребывания на посту каждого из трех президентов Российской Федерации).

### **Сферы законодательно закрепленных полномочий Президента РФ**

Согласно законодательству, Президент РФ вправе принимать решения, осуществлять контроль, определять порядок организации практически всех общественных отношений. При выделении «сфер», или «областей» отношений возможна разная степень обобщения. Здесь к различным сферам были отнесены полномочия не только и даже не столько по непосредственному управлению, сколько по формированию соответствующих государственных органов, руководству и контролю над ними (например, к сфере образования были отнесены и полномочия по назначению и увольнению ректоров двух государственных университетов).

Сначала перечислим *полномочия в сферах, которые в целом соответствуют конституционным задачам (функциям и*

общим полномочиям) главы государства. К ним относятся:

- 1) охрана Конституции РФ, конституционного строя;
- 2) охрана суверенитета Российской Федерации, в том числе ее независимости;
- 3) охрана государственной целостности страны;
- 4) осуществление Верховного главнокомандования Вооруженными Силами РФ;
- 5) руководство внешней политикой;
- 6) представительство от имени Российской Федерации в международных отношениях;
- 7) представительство от имени Федерации во взаимоотношениях с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Однако довольно многочисленные полномочия главы государства относятся к *сферам выходящих за рамки его конституционных задач*. Имеются в виду полномочия в сферах:

- 1) организации и деятельности общественных объединений, иных некоммерческих организаций;
- 2) организации и деятельности органов государственной власти, иных государственных органов и их подразделений (помимо органов в сфере обеспечения безопасности, обороны, законности и правопорядка), а также контроль над ними;
- 3) государственной службы;
- 4) бюджетной политики и финансового контроля;
- 5) экономических отношений;
- 6) культуры;
- 7) науки и техники;
- 8) образования.

Можно возразить, что тут нет противоречия Конституции РФ, поскольку существует такая президентская функция, как *определение основных направлений внутренней и внешней политики*, которая охватывает все сферы публичной жизни. Однако, если даже отвлечься от того, что данная функция противоречит принципу разделения властей и логике правового государства, сама ее формулировка не допускает расширения «зоны» президентской ответственности. Ведь Конституция РФ говорит именно об *определении* направлений политики, не предполагая каких-либо иных решений и действий Прези-

дента РФ, помимо указания на такие направления.

В оправдание выхода некоторых полномочий Президента РФ за пределы, обозначенные Конституцией РФ, можно назвать и такую функцию главы государства, как «обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти» (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ). Но насколько это убедительно? Сама формулировка звучит так, будто вся государственная жизнь протекает «под мудрым руководством вождя», а не в соответствии с принципами правового демократического государства. Правда, в литературе стараются препятствовать возникновению таких ассоциаций, говоря о функции политического арбитража<sup>23</sup>, которая считается присущей именно главе государства. Действительно, некоторые конституции, например Франции, Греции, Испании, прямо говорят о ней.

Однако, во-первых, то, что естественно для главы государства с парламентской формой правления (Греция, Испания), где президент или монарх политически нейтрален, опасно для полупрезидентской республики, где не выработаны механизмы обеспечения политической нейтральности главы государства. Во-вторых, сам термин «арбитр» подразумевает функцию посредничества, то есть является аналогом терминов «третейский судья», «медиатор». В таком значении арбитраж предполагает, что спорящие стороны *добровольно* обращаются к авторитетному лицу (органу) за посредничеством и обязуются признать и выполнить его решение. По отношению же к главе государства подобный «алгоритм» действий неуместен, как минимум, потому, что глава государства является гарантом конституционного строя и, следовательно, политически — обязан, а юридически — имеет право *по своей инициативе* вмешиваться в спор (конфликт) между институтами публичной власти<sup>24</sup>.

Допустим все же, что речь идет о более широкой функции, нежели политический арбитраж. Тогда о какой, если даже Конституционный Суд РФ отмечает в своих постановлениях весьма разные аспекты<sup>25</sup> обеспечения главой государства согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти? Согласно Конституции РФ, Президент РФ уполномочен вмеша-

ваться в деятельность органов всех ветвей власти. Он участвует в формировании Правительства РФ, судейского корпуса; принимает решение о роспуске Государственной Думы и отставке Правительства РФ и т. д. Но все это нельзя считать осуществлением рассматриваемой функции хотя бы потому, что схожими (хотя и не столь широкими) «кадровыми» полномочиями обладают и Государственная Дума (уполномоченная, в частности, назначать по представлению Президента РФ главу Центрального банка РФ), и Совет Федерации РФ (который назначает, также по представлению Президента РФ, судей высших судов). Однако, осуществляя их, эти органы не обеспечивают согласованного функционирования и взаимодействия иных органов государственной власти...

Итак, названная функция оказывается настолько неопределенной, что при желании почти любое вмешательство Президента РФ в деятельность других органов государственной власти — как федеральных, так и региональных — можно трактовать как осуществление этой функции. Ее также иногда пытаются вывести из того положения, что именно Президент РФ должен обеспечивать *единство государственной власти*, — прежде всего, посредством «согласованного функционирования и взаимодействия» ее органов<sup>26</sup>. Но нужно ли такое единство, или достаточно и того, чтобы органы государственной власти работали в режиме, предписанном Конституцией РФ? На наш взгляд, при достижении такого единства статус главы государства приближается к статусу абсолютного монарха, «под дланью» которого протекает публично-властная жизнь и который сам определяет политических «лидеров» и «аутсайдеров».

Таким образом, обе рассмотренные функции не объясняют многочисленности полномочий, предоставляемых Президенту РФ законами. Вот почему автором признавались не соответствующими Конституции РФ полномочия, которые, по мнению автора, выходили за пределы функций охраны Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, обеспечения суверенитета страны и ее государственной целостности, верховного главкомандования, руководства внешней политикой, представительства внутри страны и за рубежом.

## Основные результаты анализа

Перед тем как представить читателям общие результаты проведенного анализа, необходимо сделать некоторые пояснения.

На рис. 1 представлены *четыре группы полномочий, не соответствующих Конституции РФ* (они перечислены ниже). Однако анализ выявил еще *две группы* полномочий, также не соответствующих Конституции РФ. Одна из них — два полномочия по «дисциплинарному» контролю за членами Правительства РФ, предоставленные Президенту РФ в 1997 году статьями 11 и 24 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»<sup>27</sup>. Речь идет о праве Президента РФ давать членам Правительства РФ разрешения принимать почетные и специальные звания, награды и иные знаки отличия иностранных государств, а также поощрять их или налагать на них дисциплинарные взыскания по представлению Председателя Правительства РФ. С нашей точки зрения, это не соответствует Конституции РФ, так как тем самым политическое руководство Президента РФ Правительством РФ становится оправданием «административного» руководства, что противоречит статье 10 Конституции РФ. Эти два специфических полномочия наряду с другой «особой» группой не были включены в гистограмму.

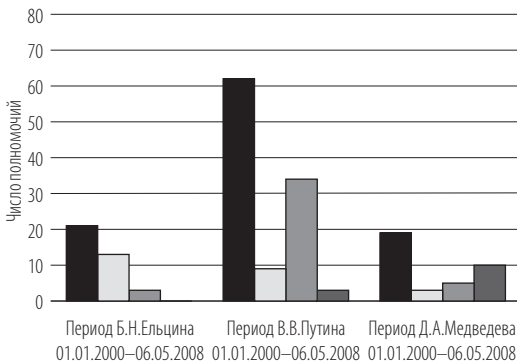
Вторую группу полномочий, не указанных на рис. 1, составляют полномочия *по регулированию* вопросов, в отношении которых Конституция РФ предоставляет Президенту РФ *только распорядительные* полномочия. Речь идет о статье 89 Конституции РФ, где сказано, что Президент РФ, в числе прочего, *решает вопросы* гражданства Российской Федерации, *награждает* наградами Российской Федерации, *присваивает* почетные звания. Тем не менее законами Президенту РФ предоставлены полномочия:

- утверждать (то есть фактически принимать) Положение о Государственной премии<sup>28</sup> Российской Федерации имени Маршала Советского Союза Г. К. Жукова (с 1995 года);

- утверждать Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации (с 2002 года);

- определять порядок присвоения специальных званий сотрудникам Следственного комитета РФ (с 2010 года).

Скорее всего, законодатель исходил из следующей логики: раз в ведении Президента РФ находятся вопросы, относящиеся к данной сфере, значит, он вправе определять и правила решения этих вопросов. Однако это весьма спорная логика. Ведь в статье 89 Конституции РФ говорится и о полномочии осуществлять помилование, но при этом закон (Уголовный и Уголовно-исполнительный кодексы РФ) ничего не говорит о полномочии Президента РФ определять правила рассмотрения ходатайств о помиловании. Впрочем, в 2001 году Президент РФ определил их сам<sup>29</sup>. Данная группа полномочий также не представлена на рисунке, поскольку таких полномочий приходится по одному на период пребывания на посту главы государства каждого из трех российских президентов.



Группа полномочий	Период Б.Н.Ельцина 01.01.2000–06.05.2008	Период В.В.Путина 01.01.2000–06.05.2008	Период Д.А.Медведева 01.01.2000–06.05.2008
1	21	62	19
2	13	9	3
3	3	34	5
4	0	3	10

- 1 – Полномочия, выходящие за рамки конституционных функций и общих конституционных полномочий Президента РФ;
- 2 – полномочия по регулированию правоохранительной и военной службы и руководству ею;
- 3 – полномочия по регулированию государственной гражданской службы и руководству ею;
- 4 – полномочия, формально конкретизирующие конституционные полномочия Президента РФ, но фактически противоречащие Конституции РФ<sup>30</sup>.

Рис. 1. Соотношение объемов разных групп не соответствующих Конституции РФ полномочий, законодательно закрепленных за Президентом РФ в периоды пребывания на посту главы государства Б. Н. Ельцина, В. В. Путина и Д. А. Медведева

Теперь графически проиллюстрируем *общее соотношение между объемами полномочий Президента РФ, предоставленных ему федеральным законодательством*<sup>31</sup> в абсолютном (рис. 2) и процентном выражении (рис. 3–5).

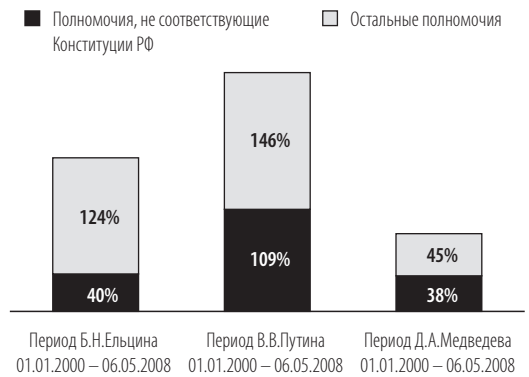


Рис. 2. Абсолютное соотношение объемов соответствующих и не соответствующих Конституции РФ полномочий, законодательно закрепленных за Президентом РФ

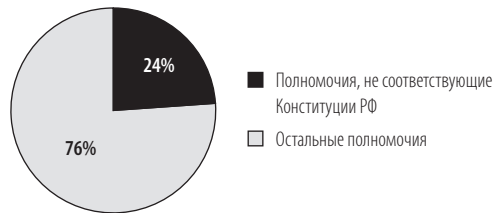


Рис. 3. Процентное соотношение объемов соответствующих и не соответствующих Конституции РФ полномочий Президента РФ, законодательно закрепленных за ним в период пребывания Б. Н. Ельцина на посту главы государства

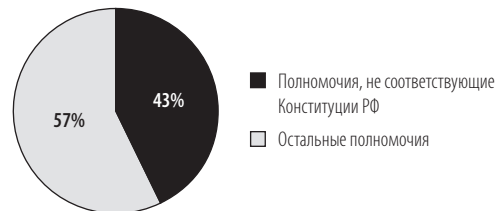


Рис. 4. Процентное соотношение объемов соответствующих и не соответствующих Конституции РФ полномочий Президента РФ, законодательно закрепленных за ним в период пребывания В. В. Путина на посту главы государства

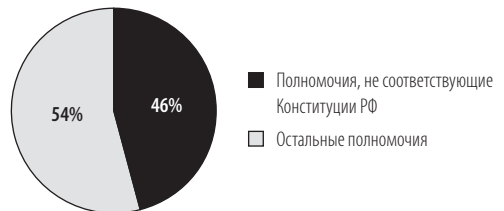


Рис. 5. Процентное соотношение объемов соответствующих и не соответствующих Конституции РФ полномочий Президента РФ, законодательно закрепленных за ним в период пребывания Д. А. Медведева на посту главы государства

## Комментарии

1. Очевиден значительный скачок *общего числа* полномочий, предоставляемых законодательством главе государства в течение срока полномочий Президента В. В. Путина. Но при этом существенно выросло и число полномочий, *сомнительных* с точки зрения их соответствия Конституции РФ. Однако рост числа последних не был пропорционален общему росту полномочий. На рис. 3 и 4 видно, что во время пребывания на посту президентов В. В. Путина и Д. А. Медведева полномочия, по тем или иным основаниям не соответствующие Конституции РФ, составили около половины от общего числа всех законодательно закрепленных за главой государства полномочий.

Как общий рост объема таких полномочий в последнее десятилетие, так и рост числа полномочий, не соответствующих Конституции РФ, можно объяснить очевидной для всех причиной: российский парламент утратил свою роль хотя и институционально слабого, но все же ограничителя президентской и исполнительной власти, превратившись в *совершенно сервильный по отношению к политической бюрократии орган* (впрочем, ныне и самих депутатов можно отнести к политической бюрократии). И даже если из числа полномочий, спорных с точки зрения их соответствия Конституции РФ, исключить полномочия по регулированию государственной службы (гражданской, правоохранительной и военной), остается еще довольно много полномочий, которые трудно признать соответствующими Конституции РФ.

Что же касается сравнительно малого общего числа новых полномочий при Президенте Д. А. Медведеве, то это объясняется, во-первых, тем, что еще не подошел к концу даже первый срок его президентских полномочий, во-вторых, тем, что множество новых полномочий Президента РФ уже появилось при его предшественниках. Вместе с тем соотношение между объемами полномочий, соответствующих и не соответствующих Конституции РФ, в этот период примерно таково же, как и при Президенте В. В. Путине.

2. Гораздо важнее, чем на числовые показатели, посмотреть на *содержание* полномочий. Как уже было сказано, формат журнальной статьи не позволяет представить их

полный перечень, поэтому ограничимся отдельными примерами.

В период с 1 января 1994 года по 31 декабря 1999 года глава государства получил 164 новых полномочия (на деле даже чуть больше, но, как уже было отмечено, законодательство менялось, и соответствующие полномочия «приписывались» следующим президентам). Из них 40 можно признать не соответствующими Конституции РФ, а 16 из этих 40 относятся к сфере государственной службы. И хотя выше было сказано, что полномочия в этой сфере не находят прямого основания в Конституции РФ, тем не менее с некоторой натяжкой все-таки можно признать их конституционность, ссылаясь на уже упоминавшуюся функцию главы государства — обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Из оставшихся 24 полномочий семь относятся к сфере добычи, производства и оборота драгоценных металлов и камней (что при желании можно отнести к сфере обеспечения суверенитета и независимости страны, хотя эти полномочия вполне могло бы осуществлять и Правительство РФ). Четыре — к сфере космической деятельности (это также можно отнести к вопросам «стратегического» значения). Три полномочия «дежурно» обозначаются в кодексах как допуск главы государства к участию в регулировании в сферах семейных отношений и торгового мореплавания, а также «в осуществлении воздушного законодательства». Два полномочия касаются бюджетного процесса: это установление (совместно с Правительством РФ) особенностей бюджетных полномочий федеральных государственных органов — участников бюджетного процесса и направление Федеральному Собранию РФ Бюджетного послания (причем ни первое, ни второе полномочие не имеют конституционных оснований, а направление Бюджетного послания было предложено в середине 1990-х годов в качестве меры борьбы со слабым исполнением ежегодного послания Президента РФ Парламенту и лишь благодаря Бюджетному кодексу РФ получило легитимацию). Еще два относятся к области управления наукой (внешение представлений о создании, реорганизации и ликвидации государственных академий наук и учреждение поста Президента РАН). Два — к сфере федеративных отношений

(определение порядка подготовки и предварительного согласования проекта договора о разграничении полномочий с субъектом Российской Федерации, а также установление порядка отбора субъектов Российской Федерации и распределения субсидий между региональными бюджетами). Наконец, одно полномочие относится к сфере защиты прав ребенка (его, возможно, следовало бы считать конституционным, поскольку Президент является гарантом прав человека и гражданина, но речь в Федеральном законе «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»<sup>32</sup> идет об установлении компетенции федеральных органов исполнительной власти, занимающихся защитой прав ребенка, что является прерогативой законодателя или Правительства РФ). Об оставшихся трех полномочиях уже было сказано выше: два, касающиеся членов Правительства РФ, которые трудно отнести к какой-то группе, и одно регулятивное полномочие, не имеющее оснований в Конституции РФ (утверждение Положения о Государственной премии Российской Федерации имени Маршала Советского Союза Г. К. Жукова).

Полномочия, предоставленные Президенту РФ в период, когда государство возглавлял Б. Н. Ельцин, специально охарактеризованы здесь чуть подробнее, чтобы читатель сам мог оценить их направленность. В этот период парламент, хотя и был таким же институционально слабым, каким остался в последующие годы, всячески подчеркивал свою субъектность. В 2000-е же годы не только число, но и, что важнее, характер полномочий, законодательно закрепленных в это время за Президентом РФ, демонстрирует, что законодательная власть оказалась готова отдавать даже свои собственные прерогативы, если того пожелает глава государства, не говоря уже о том, что парламент в угоду президентской воле, не задумываясь, нарушал принципы разделения властей и федерализма. Вот примеры таких нарушений.

1) В 2002 году Президенту РФ передано право определять порядок взаимодействия федерального органа государственной регистрации с уполномоченным регистрирующим органом *по вопросу государственной регистрации общественных объединений*, создаваемых путем реорганизации, и в связи с их ликвидацией.

2) В 2002 году — право определять порядок формирования Общественного совета *по инвестированию средств пенсионных накоплений* на паритетной основе из представителей общероссийских объединений профессиональных союзов и общероссийских объединений работодателей, а также иных общественных объединений и организаций.

3) В 2004 году принят пакет известных законодательных поправок, ставящих *под полный президентский контроль не только глав субъектов Российской Федерации, но и региональные законодательные органы*.

4) В 2004–2007 годах Президент РФ получил право представления кандидатур в палаты Федерального Собрания РФ для назначения на должность (сроком на 6 лет) и об освобождении от должности *Председателя, заместителя Председателя и аудиторов Счетной палаты РФ* — органа, который по своему смыслу должен являться органом субпо парламентского контроля, а значит, быть независимым от Президента РФ и через него от исполнительной власти.

5) В 2007 году — право утверждать перечень федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, которые вправе реализовывать *образовательные программы на основе образовательных стандартов и требований*, устанавливаемых ими самостоятельно.

6) В 2007 году — право определять порядок утверждения перечня показателей *для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления*.

7) В 2007 году — право *определять поставщика (исполнителя, подрядчика), в качестве единственного*, у которого осуществляется размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд (получается, что только Президент РФ «вне коррупционных подозрений»).

8) В 2007 году — право назначения на должность и освобождения от должности, в том числе досрочно, *Председателя Внешнеэкономбанка* (по представлению Председателя Правительства РФ).

9) В 2008 году — право определять федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на *осуществление федерального государственного контроля*

(надзора), установление их организационной структуры, полномочий, функций и порядка их деятельности.

10) В 2009 году — право представления в Совет Федерации РФ кандидатуры для назначения на должность *Председателя Конституционного Суда РФ и его двух заместителей*.

11) В 2009 году — право назначения на должность и освобождения от должности *ректоров Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова и Санкт-Петербургского государственного университета*. Определение срока полномочий ректора Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова и ректора Санкт-Петербургского государственного университета.

12) В 2010 году — право вносить представление в Совет Федерации РФ *о досрочном прекращении полномочий Председателя или заместителей Председателя Конституционного Суда РФ* в случае, если решением Конституционного Суда РФ установлено, что Председатель или заместитель Председателя Конституционного Суда РФ не исполняет должностные обязанности или исполняет их ненадлежащим образом.



Итак, налицо процесс разрастания объема президентских полномочий. Хотя вполне возможно, что его темпы замедлятся. Следует еще раз подчеркнуть, что сам по себе процесс наделения Президента РФ новыми полномочиями, конкретизирующими его конституционные функции, вполне естественен и даже необходим. Такие полномочия предоставляют Президенту РФ возможность эффективно решать свои конституционные задачи. Однако среди них немало и тех полномочий, которые очень трудно или вообще невозможно связать с Конституцией РФ, хотя наверняка найдутся юристы, которые попытаются это сделать.

Предоставление главе государства едва ли не всей полноты власти несомненно с характеристикой Российской Федерации как правового государства (к построению которого следует стремиться — и не для того, чтобы реальность полностью соответствовала конституционным положениям, а чтобы постараться тип властвования в России, наконец, сменился правовым).

Можно привести и более прагматические доводы против неконтролируемого расширения президентской компетенции. Огромное разнообразие сфер, где, как предполагается, будут реализованы новые полномочия главы государства, требует и весьма разветвленного и объемного аппарата, наличия в нем большого числа специалистов в совершенно разных областях. Понятно, что глава государства (например, руководя космической деятельностью) может действовать и через соответствующие органы исполнительной власти. Но, во-первых, и тогда в президентской администрации кто-то должен разбираться в таких вопросах, хотя бы для подготовки президентских поручений ведомствам, для контроля за их исполнением и т. п. Во-вторых, исполнительная власть в этом случае еще больше утрачивает свою самостоятельность, гарантированную Конституцией РФ. И, в-третьих, постепенно исчезают различия в деятельности Президента и Правительства РФ вместе с подчиненными последнему органами государственной власти. Расширение президентской компетенции неизбежно вызывает все большее дублирование полномочий Президента и Правительства РФ, президентского аппарата и собственно федеральных органов исполнительной власти (министерств, служб и агентств) — вплоть до соперничества между ними. Таким образом Президент РФ в еще меньшей мере оказывается способным осуществлять функции политически нейтрального института государственной власти, целью которого должно, в первую очередь, быть стабильное развитие государства в конституционном, правовом режиме, его безопасность, а не решение проблем, которые характерны для исполнительной власти, имеющей в каждый определенный период времени различную партийную направленность.

*Краснов Михаил Александрович — заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», доктор юридических наук.*

av665@comtv.ru

<sup>1</sup> Имеется в виду деятельность не только действующего, но и двух предшествующих Президентов РФ.

- <sup>2</sup> См., например: Конституция Российской Федерации: Энциклопедический словарь / Авт. коллектив: В. А. Туманов, В. Е. Чиркин, Ю. А. Юдин и др. М.: Большая Российская энциклопедия, 1995. С. 36; *Чиркин В. Е.* Президентская власть // Государство и право. 1997. № 5. С. 20–21; *Баглай М. В., Туманов В. А.* Малая энциклопедия конституционного права. М.: БЕК, 1998. С. 75; Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4 т. Т. 1–2. Часть общая / Отв. ред. проф. Б. А. Страшун. 3-е изд., обновл. и дораб. М.: БЕК, 1999. С. 598, 599; Конституционное право: Словарь / Отв. ред. В. В. Маклаков. М.: Юристъ, 2001. С. 87; *Автономов А. С.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. М.: Проспект, 2005. С. 279.
- <sup>3</sup> Хотя в президентской республике президент официально не именуется главой государства, тем не менее у исследователей обычно не возникает сомнений, что его статус именно таков (см., например: *Де Токвиль А.* Демократия в Америке: Пер. с фр. / Предисл. Г. Дж. Ласки. М.: Весь мир, 2000. С. 112–118 и др.; *Бернам У.* Указ. соч. С. 56; *Лукиянов А. И.* Введение. Президентство в России (или судьба конституционных иллюзий) // *Марино И.* Президент Российской Федерации: конституционно-правовые отношения. От Конституционного Сочетания до современной практики. М.: АЛМИ, 2007. С. 11–12; *Дёгтев Г. В.* Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы. М.: Юристъ, 2005. С. 14. Н. А. Сахаров так объясняет подобную уверенность: «В... конституциях США и Мексики прямо не определено, что президенты этих стран являются одновременно и главами правительств, и главами государств. Такой дуализм статуса президента в данных президентских республиках — явление как бы само собой разумеющееся, тем более, что ни Конституция США, ни Конституция Мексики не предусматривают отдельно поста главы правительства» (*Сахаров Н. А.* Институт президентства в современном мире. М.: Юридическая литература, 1994. С. 9).
- <sup>4</sup> Цит. по: Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 года // Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 3 / Под общ. ред. и со вступ. ст. Л. А. Окунькова. М.: Норма, 2001. С. 415.
- <sup>5</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 года № 10-П по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 года № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 33. Ст. 3424; 1995. № 35.
- <sup>6</sup> Там же. Пункт 4 мотивировочной части.
- <sup>7</sup> Пункт 4 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 года № 11-П по делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 19. Ст. 2320.
- <sup>8</sup> Хотя в свое время Президент Б. Н. Ельцин попытался опротестовать конституционность этого института.
- <sup>9</sup> *Мишин А. А., Власихин В. А.* Конституция США: Политико-правовой комментарий. М.: Международные отношения, 1985. С. 82.
- <sup>10</sup> *Бернам У.* Правовая система США. 3-й выпуск / Науч. ред. В. А. Власихин. М.: РИО «Новая юстиция», 2006. С. 64.
- <sup>11</sup> Выбор понятий «Федеральный закон» и «Федеральный конституционный закон» существенно сузил бы возможности поиска, хотя бы потому, что некоторые новые полномочия Президента РФ были внесены в качестве изменений и дополнений в законы Российской Федерации, принятые до 1994 года.

- <sup>12</sup> Можно было поставить и более позднюю дату, поскольку избранная одновременно с принятием Конституции РФ (12 декабря 1993 года) Государственная Дума РФ приступила к работе спустя месяц, а первый Федеральный закон — «О финансировании расходов из федерального бюджета во II квартале 1994 года» — был подписан Президентом РФ 10 апреля 1994 года. Но для большей корректности поставлена дата «1 января».
- <sup>13</sup> «Флажок» в параметре «Расширенный поиск» ставился не в окне «как словосочетание», а в окне «в абзаце» — для того, чтобы «охватить» как можно больше нормативных актов, хотя это существенно замедлило обработку полученной информации.
- <sup>14</sup> Федеральный закон от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (ред. от 1 июля 2011 года).
- <sup>15</sup> Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».
- <sup>16</sup> Федеральный закон от 26 марта 2003 года № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» (с изм. и доп., вступающими в силу с 1 июля 2011 года).
- <sup>17</sup> Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 1 июля 2011 года).
- <sup>18</sup> Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5485-1 «О государственной тайне» (ред. от 15 ноября 2010 года).
- <sup>19</sup> Федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасности».
- <sup>20</sup> Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2010 года № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации».
- <sup>21</sup> Результаты, полученные к этому времени, были кратко изложены в докладе на конференции «Государство и право: вызовы XXI века» 1 декабря 2010 года. См.: *Краснов М.А.* Полномочия Президента РФ, делегированные законодательством // Материалы международной научно-практической конференции «Государство и право: вызовы XXI века» (Кутафинские чтения): Сборник тезисов. М.: ООО «Изд-во “Элит”», 2010. С. 54–59.
- <sup>22</sup> Этим термином в литературе иногда обозначают полномочие Президента РФ, в соответствии с которыми он «осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации», «является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации» и т. п.
- <sup>23</sup> См., например: *Чиркин В.Е.* Указ. соч. С. 20.
- <sup>24</sup> Обычно к осуществлению указанной функции относят нормы части 1 статьи 85 Конституции РФ — о применении согласительных процедур при спорах между федеральными и региональными либо между региональными органами власти. Но по названным выше причинам это вряд ли можно назвать арбитражем, не говоря уже о том, что согласительные процедуры, в отличие от арбитража, могут и не завершиться вынесением определенного решения. Кроме того, было бы довольно странно, если бы одной из основных президентских функций соответствовало лишь одно полномочие, к тому же применяемое крайне редко.
- <sup>25</sup> См., например, постановления Конституционного Суда РФ: от 22 апреля 1996 года № 10-П по делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации // *Собрание законодательства Российской Федерации.* 1996. № 18. Ст. 2253; от 4 апреля 2002 года № 8-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея // *Собрание законодательства Российской Федерации.* 2002. № 15. Ст. 1497 и др.
- <sup>26</sup> *Чиркин В.Е.* Указ. соч. С. 18.
- <sup>27</sup> Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (ред. от 28 декабря 2010 года).
- <sup>28</sup> Строго говоря, о премиях Конституция РФ вообще не упоминает, но представляется, что премия может быть отнесена к наградам и почетным званиям.
- <sup>29</sup> См.: «Положение о порядке рассмотрения ходатайств о помиловании в Российской Федерации», утвержденное Указом Президента РФ от 28 декабря 2001 года № 1500 «О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации (вместе с «Положением о порядке рассмотрения ходатайств о помиловании в Российской Федерации»)».
- <sup>30</sup> В период, когда пост Президента РФ занимал Б. Н. Ельцин, существовало несколько таких полномочий (в сфере формирования судебского корпуса), но теперь они должны быть отне-

сены к другому периоду, поскольку в 2011 году вступил в силу Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2010 года № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации». Поэтому в соответствующей графе и стоит «0».

<sup>31</sup> На рис. 2–5 учтены полномочия, не вошедшие в гистограмму на рис. 1.

<sup>32</sup> Федеральный закон от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (ред. от 17 декабря 2009 года).