

Трибуна молодого ученого

Джамали Тофикович Кулиев

Магистрант 2-го курса Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

E-mail: kdzhamali@bk.ru

Ирина Александровна Смолкина

Магистрант 2-го курса Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

E-mail: iasmolkina@edu.hse.ru

Правовая культура реализации полномочий Президента Российской Федерации

Аннотация: в статье рассматривается вопрос о «скрытых» (внеконституционных) полномочиях Президента РФ. Отмечается, что Конституция РФ не содержит исчерпывающий перечень полномочий Президента, и на практике его полномочия нередко значительно расширяются. Цель настоящего исследования заключается в том, чтобы проанализировать полномочия Президента РФ и выявить те из них, которые не соответствуют Конституции РФ. Актуальность работы обусловлена стремительным возрастанием президентских полномочий с момента принятия действующей Конституции РФ. В статье рассмотрены вопросы признания в России доктрины «скрытых» полномочий, статистика их расширения, сферы деятельности, урегулированные посредством этих «скрытых» полномочий. Заключается, что по некоторым вопросам Конституция РФ предоставляет главе государства неограниченные полномочия; в то же время то, что мы называем расширением полномочий, на самом деле часто является лишь конкретизацией конституционных функций и задач.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, Президент Российской Федерации, правовая культура, «скрытые» полномочия.

Dzhamali Tofokovich Kuliev

Magister Student of the second course, National University of Research “Higher Economic School”

Irina Alexandrovna Smolkina

Magister Student of the second course, National University of Research “Higher Economic School”

Legal Culture of Realization of Powers of the President of the Russian Federation

Annotation: the article addresses the issue of hidden (extra-constitutional) powers of the President of the Russian Federation. It is noted that the Constitution of the Russian Federation does not contain an exhaustive list of presidential functions; in practice his

powers are often greatly expanded. The purpose of this study is to analyze the powers of the President of the Russian Federation and to identify ones that do not comply with the Constitution of the Russian Federation. The relevance of the work deals with the rapid growth of presidential powers since the adoption of the current Constitution of the Russian Federation. The article describes some issues of recognition in Russia of the doctrine of hidden powers, the statistics of their expansion, and the scope of activities regulated by these hidden functions. It turns out that on some issues the Constitution of the Russian Federation grants unlimited powers to the head of state; at the same time, the phenomenon that we call empowerment, in fact, is often just a concretization of constitutional functions and tasks.

Keywords: *Constitution of the Russian Federation, President of the Russian Federation, legal culture, hidden powers.*

Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией РФ имеет широкий перечень полномочий. Он является главой государства и не относится ни к одной из трех ветвей власти. Полномочия Президента РФ постоянно расширяются с момента принятия Конституции 1993 г., при этом не все новые полномочия являются неконституционными, т. к. в Конституции нет их исчерпывающего перечня.

Цель статьи заключается в анализе полномочий Президента РФ и выявлении тех из них, которые трудно привязать к полномочиям Президента РФ, определенным Конституцией.

М. А. Краснов и И. Г. Шаблинский пишут, что «скрытые» полномочия, хотя на первый взгляд и незаметны в Конституции, однако все же содержатся в ней, вытекая из функций. Президент РФ в своих актах не формулирует свои полномочия, а лишь основывает на них свои решения. «Скрытые» полномочия могут быть также закреплены в федеральных законах¹.

Первый раз Конституционный Суд РФ признал, что в России существует доктрина скрытых полномочий Президента, когда рассматривал дело по проверке конституционности актов, которые повлекли вооруженные действия в Чеченской Республике (Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П). В постановлении прямо не говорится о скрытых полномочиях, однако суд сделал вывод, что полномочия выводятся из целей, реализуемых Президентом РФ в соответствии со ст. 80 Конституции РФ.

В 1996 г. Конституционный Суд РФ рассмотрел указ Б. Н. Ельцина и вынес постановление от 30.04.1996 № 11-П, в котором сформулирована позиция: поскольку Президент РФ – гарант Конституции и должен обеспечивать функционирование и взаимодействие органов власти, если он издает указ, восполняющий пробел в законах, то это не противоречит Конституции РФ.

Профессор М. А. Краснов проанализировал полномочия Президента с 2000 по 2011 гг. Согласно этому анализу глава Российского государства на законодательном уровне закрепил за собой более 470 полномочий, которые выходят за пределы Конституции РФ².

За время занятия должности главы государства Б. Н. Ельцин, по подсчетам М. А. Краснова, закрепил за собой более 164 полномочий, из которых 40 не соответствуют Конституции РФ. В период пребывания на посту Президента РФ В. В. Путина и Д. А. Медведева выросло процентное соотношение

¹ См.: Краснов М. А., Шаблинский И. Г. Российская система власти. М., 2008. С. 49.

² См.: Краснов М. А. Законодательно закрепленные полномочия Президента России // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 4. С. 7.

новых полномочий, которые не соответствуют Конституции РФ (с 24 % в период Б. Н. Ельцина до 43–46 %). Так, Федеральное Собрание окончательно утратило свою силу как ограничителя президентской и исполнительной власти¹.

Благодаря изданию указов Президента РФ растет список ведомств, фактически подконтрольных ему (например, служба исполнения наказаний, служба судебных приставов и т. д.). Если Указ Президента РФ от 15.05.2018 № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» предполагает существование пяти министерств, четырех агентств и десяти служб, подконтрольных ему, то на практике Президенту РФ подчиняется гораздо большее число органов исполнительной власти (например, согласно п. 3 ст. 1 Федерального закона от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете РФ» Президент РФ руководит деятельностью Следственного комитета и др.).

Координацией деятельности таких ведомств занимается Совет безопасности РФ. В состав Совета безопасности, председателем которого является Президент РФ, входят министры силового блока, премьер-министр и министр финансов, председатели палат парламента и полномочные представители Президента в федеральных округах (Указ Президента РФ от 06.05.2011 № 590). Решения Совета Безопасности оформляются указами Президента, что еще раз свидетельствует о его доминирующей роли в этом органе.

Еще одним из конституционных полномочий Президента РФ является назначение должностей, входящих в президентскую номенклатуру. По факту он назначает руководителей ведомств «президентского блока», их заместителей и пр.; руководителей ряда государственных организаций (РТРК, Внешэкономбанк и др.). Так президентская номенклатура расширяется примерно на 100 позиций.

Наконец, на основании Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» Президент уполномочен вносить в законодательные органы субъектов Федерации кандидатуры для назначения на должность главы региона. Поскольку отказ от кандидата, предложенного главой государства, означает на практике роспуск регионального органа законодательной власти, это полномочие по праву рассматривают не как предложение кандидатуры, а как назначение главы региона.

Нужно также сказать о Постановлении Конституционного Суда РФ от 01.12.1999 № 17-П, согласно которому Президент РФ обязан издавать акт о временном отстранении Генерального прокурора от должности в случае, если против него возбуждено уголовное дело и ведется расследование. Эта обязанность Президента РФ не установлена ни Конституцией РФ, ни Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации».

Мы можем наблюдать тенденцию усиления влияния Президента РФ на отдельные федеральные органы исполнительной власти. Правительство РФ по отношению к этим органам имеет лишь координационные полномочия.

Издание президентских указов является одним из способов получить и узаконить дополнительные полномочия. Это наиболее удобная форма нормативного правового акта, т. к. указы восполняют пробелы, существующие ввиду отсутствия по тому или иному вопросу федерального закона: именно посредством указов наиболее часто реализуются «скрытые (подразумеваемые)» полномочия. До принятия федерального закона указ Президента имеет статус закона; если по этому вопросу уже есть федеральный закон, то указ имеет статус подзаконного акта.

¹ См.: Краснов М. А. Указ. соч. С. 97–98.

Согласно Регламенту Правительства РФ Президент РФ уполномочен давать поручения Председателю Правительства РФ, его заместителям, федеральным министрам, руководителям иных федеральных органов исполнительной власти.

Кроме того, Конституция РФ дает Президенту право ежегодно обращаться с посланиями к Федеральному Собранию о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства (ст. 84). Постепенно послание приобрело форму списка указаний, которые обязательны для всех органов государственной власти.

Сравнив объем полномочий Президента РФ *de facto* и *de jure* (в соответствии с Конституцией), мы можем с уверенностью сказать, что президентская власть явно шире, чем предписано Основным Законом. Более того, любое скрытое полномочие способствует расширению дискреционности решений Президента; так, по многим вопросам Конституция предоставляет Президенту неограниченные полномочия. Однако появление какого-то нового полномочия Президента РФ обязательно означает расширение его компетенции в целом: новые полномочия часто лишь конкретизируют конституционные функции и задачи *ad hoc*.

Пристатейный библиографический список

1. Авакьян, С. А. Президент Российской Федерации: эволюция конституционно-правового статуса // Вестник Московского университета. — 1998. — № 1. — С. 8–40.
2. Баглай, М. В. Конституционное право Российской Федерации : учебник для вузов / М. В. Баглай. — 6-е изд., изм. и доп. — М. : Норма, 2007. — 784 с.
3. Краснов, М. А. Российская система власти: треугольник с одним углом / М. А. Краснов, И. Г. Шаблинский. — М. : Ин-т права и публичной политики, 2008. — 231 с.
4. Краснов, М. А. Законодательно закрепленные полномочия Президента России: необходимость и сервиллизм // Сравнительное конституционное обозрение. — 2011. — № 4. — С. 91–103.
5. Окуньков, Л. А. Президент и Правительство (в механизме государственной власти) // Журнал российского права. — 2001. — № 2. — С. 3–10.

References

1. Avak'yan, S. A. Prezident Rossijskoj Federacii: ehvolyuciya konstitucionno-pravovogo statusa // Vestnik Moskovskogo universiteta. [President of the Russian Federation: the evolution of constitutional and legal status // Herald of Moscow University]. — 1998. — № 1. — P. 8–40.
2. Baglaj, M. V. Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii : uchebnik dlya vuzov [Constitutional law of the Russian Federation: a textbook for universities] / M. V. Baglaj. — 6-e izd., izm. i dop. — M. : Norma, 2007. — 784 p.
3. Krasnov, M. A. Rossijskaya sistema vlasti: treugol'nik s odnim uglom [Russian power system: one angled triangle] / M. A. Krasnov, I. G. SHablinskij. — M. : In-t prava i publichoj politiki, 2008. — 231 p.
4. Krasnov, M. A. Zakonodatel'no zakreplennye polnomochiya Prezidenta Rossii: neobhodimost' i servilizm // Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie. [Legislative authority of the President of Russia: necessity and servility // Comparative constitutional review]. — 2011. — № 4. — P. 91–103.
5. Okun'kov, L. A. Prezident i Pravitel'stvo (v mekhanizme gosudarstvennoj vlasti) // ZHurnal rossijskogo prava. [The President and the Government (in the mechanism of state power) // Journal of Russian law]. — 2001. — № 2. — P. 3–10.