

## МНОГООБРАЗИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ИХ КОМПЛЕКСНАЯ КЛАССИФИКАЦИЯ (Первая часть)

© 2019 г. В. Н. Прокофьев

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва

E-mail: prokofiev\_vn@bk.ru

Поступила в редакцию 11.10.2018 г.

В первой части статьи ее автором эксплицируются типологизации полномочий, основанные на анализе конституционных функций и задач Президента РФ, адресной направленности и сфер его деятельности (компетенции). Аргументируется неполнота данного подхода. Далее внимание акцентируется на доктрине подразумеваемых полномочий. Раскрыта роль Конституционного Суда РФ и Совета Федерации Федерального Собрания РФ в процессе их легитимации. В рамках сравнительного анализа охарактеризованы подразумеваемые полномочия Президента США. Приведена актуальная статистика полномочий российского Президента, закрепленных в действующем законодательстве. Проиллюстрированы данные полномочия примерами 2017–2018 гг. (которые соответствуют и условно соответствуют Конституции или выходят за рамки ее сфер).

**Ключевые слова:** президентство, полномочия президента, классификация полномочий президента, доктрина подразумеваемых полномочий.

DOI: 10.31857/S013207690004656-3

*«Если это делает президент — значит, сие законно»<sup>1</sup>*

*37-й Президент США Р.М. Никсон*

«Институт президентства» традиционно определяется как монархический орган, которому присущи функционал главы государства и исполнительно-распорядительные полномочия, заданные республиканской формой правления<sup>2</sup>. Подобное определение теоретически можно признать вполне корректным. Вместе с тем, если принять во внимание широкую деятельность Президента РФ, легко обнаружить ограниченность данной дефиниции. Сей факт актуализирует непрекращающиеся научные дискуссии вокруг темы превышения президентом пределов своей компетенции. Несмотря на многочисленные исследования, прийти к единому пониманию феномена расширения компетенции не представляется возможным в силу противоречивости самого института президентства. Полномочия президента отличаются исключительной

(первенствующей) природой по отношению к другим органам публичной власти — президент над ними возвышается и становится во главе государства<sup>3</sup>. В литературе Президент РФ трактуется через такие понятия и определения, как «высший представитель государственных интересов»<sup>4</sup>, «обладатель верховного конституционного статуса»<sup>5</sup>, «символ народного единства»<sup>6</sup>, «вершина иерархии государственных институтов»<sup>7</sup>, «высшее должностное

<sup>3</sup> См.: *Щипанов А.В.* Полномочия Президента Российской Федерации: варианты классификаций // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2009. № 10. С. 285.

<sup>4</sup> *Авакьян С.А.* Президент Российской Федерации: эволюция конституционно-правового статуса // Вестник МГУ. Сер. 11 «Право». 1998. № 1. С. 8, 9.

<sup>5</sup> *Кененова И.П.* Практика и проблемы организации разделения властей в Российской Федерации (федеральный уровень) // Современные проблемы организации публичной власти. М., 2014. С. 147.

<sup>6</sup> См., напр.: *Чиркин В.Е.* Президентская власть // Государство и право. 1997. № 5. С. 20, 21; *Баглай М.В., Туманов В.А.* Малая энциклопедия конституционного права. М., 1998. С. 75.

<sup>7</sup> *Черкасов А.И.* Глава государства и правительство в странах современного мира (Конституционно-правовое регулирование и практика). М., 2006. С. 9.

<sup>1</sup> Интервью об Уотергейте // N.Y. Times, May 20, 1977, at. A16.

<sup>2</sup> См.: *Шульженко Ю.Л.* Конституционный контроль в России. М., 1995. С. 49; *Блинов А.Б.* Полномочия Президента Российской Федерации // Труды ИГП РАН. 2010. № 6. С. 73.

лицо»<sup>8</sup>. «Приоритет президентской власти» обеспечивает интеграцию системы публичной власти в общественно-политических и социально-экономических условиях, который создает основу для развития «отечественной модели демократии»<sup>9</sup>.

По существу, именно президент призван выступить «главным хранителем конституционного строя»<sup>10</sup>. Но при современной модели президентализма наблюдаются отклонения при реализации данной функции. Теория и практика конституционно-правового регулирования полномочий президента сталкивается с основной проблемой: выявить, охарактеризовать и систематизировать обширный инструментарий «хранителя» ввиду многообразия стоящих перед ним задач (в данном «амплуа») представляется крайне затруднительным и даже невозможным<sup>11</sup>.

При этом автор исходит из допущения, что президент прирастает полномочиями, не только и не столько направленными на реализацию функции «хранителя».

Вызов определяют сложившиеся особенности конституционно-правового регулирования полномочий президента и непрерывные их трансформации, которые обуславливают наличие большого числа традиционных и появление новых классификаций президентских полномочий.

Построение автором стройной и непротиворечивой таксономии президентских полномочий нацелено как на обеспечение полноты их охвата, так и на выявление и экспликацию в классификационных рамках упомянутого феномена расширения компетенции главы Российского государства.

#### **Обоснованность и особенности традиционных классификаций полномочий Президента РФ**

Сложность типологизации полномочий Президента РФ заключается в необходимости затронуть все сферы жизни общества и государства, в рамках которых проявляется президентская власть.

Президентская власть закреплена в положениях гл. 1 «Основы конституционного строя»

<sup>8</sup> *Кутафин О.Е.* Глава государства. М., 2013. С. 321.

<sup>9</sup> *Остров С.А.* Конституционные основания президентской власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2010. С. 12, 13.

<sup>10</sup> *Краснов М.А.* На пути к деперсонификации российской власти: Изменение статуса главы государства // Труды по правоведению. Вып. 5. М., 2014. С. 269–293.

<sup>11</sup> См.: *Краснов М.А.* Законодательно закрепленные полномочия Президента России: необходимость или сервизм? // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 4. С. 91.

Конституции РФ. Президенту также полностью посвящена гл. 4 (14 статей). Присутствует целый ряд норм и в других главах Основного Закона страны. Они касаются взаимодействия главы государства с Федеральным Собранием РФ (Советом Федерации и Государственной Думой), Правительством РФ, Конституционным Судом РФ и Верховным Судом РФ. В целом в содержании Конституции РФ более четверти статей посвящены регулированию статуса главы государства (30 из 137 статей).

При оценке широты конституционно-правовых основ регулирования президентства следует отметить:

«особое внимание» первого Президента к исполнению данного института полномочиями со значительным объемом власти в целях повышения его роли в обществе и государстве;

проект Конституции был предложен «в редакции» первого Президента «по следам» конституционного кризиса осени 1993 г.;

итоговая редакция разработана экспертами, разделяющими идею сильной президентской власти.

Обратимся к систематизации и краткой характеристике существующих классификаций полномочий Президента РФ.

Большинство исследователей **агрегируют президентские полномочия** в такие группы, которые выявляют **предмет компетенции и взаимодействие президента с другими публичными органами**.

В частности, М.В. Баглай типологизирует полномочия Президента РФ по следующим основаниям<sup>12</sup>:

1) Президент РФ и парламент – полномочия, определяемые различиями их конституционных функций;

2) Президент РФ и Правительство РФ – данный вид отношений основывается на безусловном приоритете президентской власти;

3) Президент РФ и субъекты Российской Федерации – полномочия регламентированы конституционными основами кратко;

4) Президент РФ и суды (судебная власть) – Президент РФ не вправе вмешиваться в деятельность органов правосудия, но наделен правом принимать участие в их формировании;

5) военные полномочия, включая военное положение;

6) полномочия в сфере внешней политики;

7) полномочия, касающиеся введения чрезвычайного положения. Данную категорию

<sup>12</sup> См.: *Баглай М.В.* Президенты Российской Федерации и США. Роль, порядок выборов, полномочия. М., 2012. С. 31.

полномочий ученый характеризует с правовой точки зрения как наиболее четко выраженную);

- 8) гражданство и государственные награды;
- 9) помилование осужденных;

10) акты – комплексная и обширная по своему составу и структуре деятельность Президента РФ.

Ю.Л. Шульженко, классифицируя полномочия Президента РФ по предметному признаку, выделяет следующие категории полномочий<sup>13</sup>:

- 1) в сфере исполнительной ветви власти;
- 2) по взаимодействию с законодательной ветвью;
- 3) по взаимодействию с судебными органами;
- 4) по взаимодействию с субъектами Российской Федерации;
- 5) в области внешних сношений;
- 6) организационного характера (формирование Администрации Президента РФ, консультативных, совещательных и координационных органов);
- 7) назначение референдума, решение вопросов гражданства.

Е.И. Козловой осуществлена **группировка** президентских полномочий **по конституционно-функциональному значению**, предполагающая выделение пяти категорий полномочий<sup>14</sup>:

- 1) по формированию федеральных государственных органов и участию в их функционировании и деятельности;
- 2) по обеспечению реализации функций государственной власти;
- 3) по руководству внешней политикой;
- 4) по руководству в военной сфере;
- 5) связанные с иными конституционно-регламентированными функциями.

Н.Е. Колобаева классифицирует президентские полномочия также на основе **функционального признака**, выделяя уже восемь категорий президентских полномочий<sup>15</sup>:

- 1) гарант прав, свобод и интересов человека и гражданина;

<sup>13</sup> См.: Шульженко Ю.Л. Указ. соч. С. 133.

<sup>14</sup> См.: Козлова Е.И. Научно-практический комментарий конституционно-правовых основ избрания статуса и полномочий Президента Российской Федерации // Президент Российской Федерации. Порядок избрания, конституционно-правовой статус, полномочия. Вып. № 3. М., 2004. С. 136.

<sup>15</sup> См.: Колобаева Н.Е. Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации (вопросы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007. С. 19–22.

- 2) охрана государственного суверенитета;
- 3) гарант Конституции;
- 4) выработка политики (основные направления);
- 5) обеспечение функционирования и взаимодействия органов власти;
- 6) представление России внутри страны и за рубежом;
- 7) обеспечение деятельности;
- 8) принятие правовых актов.

В свою очередь, типологизация полномочий, предложенная В.Е. Чиркиным<sup>16</sup>, предполагает:

- представительство государства;
- формирование государственных органов и назначение высших должностных лиц;
- защиту конституционного строя;
- координационно-арбитражные функции;
- отношение к правовому статусу личности;
- участие в деятельности законодательных органов, органов исполнительной власти, а также судебных органов.

В классификации С.А. Авакьяна функционал президента разбит на пять категорий<sup>17</sup>:

- 1) формирование высших публичных органов и назначение должностных лиц;
- 2) руководство внешнеполитической сферой;
- 3) руководство внутривнутриполитической сферой;
- 4) правовая охрана конституционного статуса личности;
- 5) обеспечение безопасности и стабильности общественного порядка.

Данная классификация отличается строгостью в дифференциации функциональных аспектов и логической стройностью. При этом в ней отсутствует группа полномочий, связанных с правом законодательной инициативы главы государства.

**Функции** (и задачи) следует признать **в качестве важнейшего категориального признака**, позволяющего осуществить наиболее четкую классификацию: полномочия Президента, основанные на положениях Конституции, не могут (в правовом идеале – не должны) выходить за их пределы.

Вместе с тем при реализации данного подхода, остаются не освещенными полномочия Президента, связанные с отношениями с каждой ветвью

<sup>16</sup> См.: Чиркин В.Е. Глава государства. М., 2017. С. 181.

<sup>17</sup> См.: Авакьян С.А. Конституционное право: энциклопедический словарь: в 2 т. Т. 2. М., 2014. С. 477–479.

власти, которые выпукло отражены в классификациях, основанных на сферах влияния.

Г. В. Дегтев<sup>18</sup> предлагает классифицировать президентские полномочия, основываясь на **двух** (в терминологии исследователя) **фактических ипостасях** президента, а именно:

1) главы государства, обладающего значительной частью полномочий каждой из трех ветвей, но от них дистанцированного, а также эффективными механизмами политического влияния;

2) реального руководителя федеральных органов исполнительной власти, поскольку именно в его распоряжении находятся правовые механизмы формирования и контроля деятельности Правительства РФ. Кроме того, в непосредственном подчинении Президента РФ находится ряд федеральных органов исполнительной власти, а также Администрация Президента РФ.

Во второй ипостаси президенту свойственны **полномочия**, характерные для самих **федеральных органов исполнительной власти** и сгруппированные А. В. Кнутовым и Л. Х. Синятуллиной<sup>19</sup>:

подзаконное нормотворчество и выработка государственной политики;

организация, руководство и координация деятельности;

регуляторная деятельность (разрешительные и контрольно-надзорные полномочия);

операционное управление находящимися в распоряжении силами, средствами и ресурсами;

типовые полномочия (кадровые, бюджетные);

специфические полномочия (отражают специфику президента как органа власти и управления).

**Классификация полномочий А. Н. Кокотова** во многом тождественна классификации Г. В. Дегтева:

**1) полномочия фактического руководителя исполнительной власти;**

**2) главы государства**<sup>20</sup>.

В перечне полномочий второй группы исследователь выделяет:

международные отношения;

<sup>18</sup> См.: Дегтев Г. В. Институт президентства в Российской Федерации: особенности правового статуса и компетенции, проблемы совершенствования: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 123.

<sup>19</sup> См.: Кнутов А. В., Синятуллина Л. Х. Полномочия федеральных органов исполнительной власти: количественный анализ и классификация // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 1. С. 118.

<sup>20</sup> См.: Кокотов А. Н. Конституционное право России. М., 2016. С. 62.

взаимодействие с индивидами;

обеспечение согласованного функционирования государственного аппарата;

правосудие и прокурорский надзор;

законотворчество;

безопасность и оборона;

выборы и референдумы.

Применительно к **последней сфере** А. Н. Писаревым выделены три группы полномочий<sup>21</sup>:

военно-политические;

военно-административные;

военные.

В работах А. М. Осавелюка представлена классификация полномочий президента **по объектам взаимодействия**. Исследователь выделяет полномочия президента в отношении правительства, парламента, судов, граждан и иностранцев<sup>22</sup>.

Дифференцируя полномочия президента, А. Ю. Блинов предлагает применить для их категоризации **функциональный подход** и **признак объема полномочий**. Первая категория объединяет «традиционные» функции и полномочия как необходимый минимум. Это — общемировая практика. Вторая категория включает полномочия за пределами минимума. Данный тип выступает дополнением к стандартному набору полномочий главы государства. В частности, исполнительная власть может быть вменена не только и не столько президенту, сколько возложена на других лиц.

Согласно А. Ю. Блинову полномочия президента также можно разделить на две группы: **преобладающие** и **пересекающиеся**.

Дальнейшую типологизацию полномочий автор предлагает осуществлять с выделением следующих групп<sup>23</sup>:

1) представительские полномочия (Президент РФ выступает с посланиями, определяет основные цели деятельности Правительства РФ, направления и способы их достижения);

2) полномочия в сфере государственного управления (формирование Правительства и руководства федеральных органов исполнительной власти);

<sup>21</sup> См.: Писарев А. Н. Полномочия Президента Российской Федерации в области обороны: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995. С. 9, 10.

<sup>22</sup> См.: Осавелюк А. М. Конституционное право зарубежных стран. М., 2016. С. 197.

<sup>23</sup> См.: Блинов А. Б. Указ. соч. С. 73.

3) полномочия в области законодательной деятельности (законодательная инициатива, право «вето»);

4) внешнеполитические полномочия (объем задач текущим законодательством, а степень реализации увязана с практикой политической активности в государстве);

5) полномочия в области судебной власти (Президент РФ оказывает существенное влияние на деятельность судебной власти; помилование здесь относится к полномочиям исключительного характера);

6) чрезвычайные полномочия (полномочия временного характера, которые могут быть реализованы исключительно в целях защиты прав и свобод граждан).

А.В. Щипанов ввиду значительного многообразия и вариативности президентских полномочий считает необходимым осуществлять их типологизацию по нескольким основаниям<sup>24</sup>. Так, исследователем выделяются **императивные** и **диспозитивные** полномочия, исходя из различий в правовых конструкциях. Ученый утверждает преимущественно диспозитивный характер полномочий, выделяя также **исключительные** и **ординарные** полномочия с точки зрения их конституционной значимости. Исключительные касаются роспуска нижней палаты Парламента, инициативы о поправках к Конституции, полномочий по распоряжению ядерным потенциалом. Основываясь на признаке предметной направленности, А.В. Щипановым выделяются **нормотворческие, ненормативные правотворческие и политические полномочия** (ежегодные послания, обращения с запросами в Конституционный Суд РФ), переговоры с руководством иностранных государств и наднациональных организаций и органов). По критерию объектов воздействия (**адресной направленности**) он дифференцирует такие группы полномочий Президента РФ, как полномочия в отношении вспомогательных и консультативных (совещательных) органов, конституционных органов, а также Общественной палаты РФ, ЦИК России, Российской академии наук, государственных корпораций, отдельных граждан.

Классификация А.В. Щипанова является одной из самых полных. Одновременно ей недостает четкости категоризируемых объектов. Имеет место дублирование полномочий президента в отдельных классификационных группах (например, обращения к парламенту с ежегодными посланиями отнесены к политическим, исключительным и адресным полномочиям).

<sup>24</sup> См.: Щипанов А.В. Указ. соч. С. 284–287.

### Резюмируя:

1) **традиционные классификации**, основанные на сферах влияния (предметной и адресной направленности) и функциональных признаках, выступают непротиворечивыми, но и недостаточными для квалификации обширного и открытого перечня полномочий;

2) попытки отдельных авторов применить **альтернативные подходы** (дифференциация степени категоричности, значимости, самостоятельности и объема полномочий) содержат релевантные находки, но отличаются во многом фрагментарностью и требуют дальнейшей проработки.

### Конституционно-правовая легитимация подразумеваемых полномочий Президента РФ

Президент обязан действовать в установленном Конституцией порядке, а если последний ею не установлен, то глава Российского государства самостоятельно вправе его определять, ограничиваясь требованиями ст. 10 и ч. 3 ст. 90 Конституции РФ. В подобных условиях возникает закономерная проблема, связанная с определением конституционности полномочий Президента РФ, которые не изложены в гл. IV Основного Закона.

В интерпретации А.В. Щипанова помимо ранее отмеченных критериев типологизации выделяются такие критерии, как **природа и источник закрепления полномочий**, что позволяет данному исследователю разделять их на **конституционные, скрытые** («открытые» КС РФ) и **подразумеваемые** (правотворчество президента) полномочия<sup>25</sup>.

О наличии у президента подразумеваемых полномочий утверждают такие авторы, как М.А. Краснов<sup>26</sup>, Е.Б. Бондарец<sup>27</sup>, Г.И. Гурьянов<sup>28</sup>, Л.С. Петрик<sup>29</sup>,

<sup>25</sup> См.: Щипанов А.В. Полномочия Президента Российской Федерации: варианты классификаций // Росс. юрид. журнал. 2009. № 6. С. 234, 235.

<sup>26</sup> См.: Краснов М.А. Персоналистский режим в России: опыт институционального анализа. М., 2006. С. 23.

<sup>27</sup> См.: Бондарец Е.Б. Президент Российской Федерации и реализация конституционного принципа разделения власти // Право и управление. XXI век. 2012. № 2. С. 103–109.

<sup>28</sup> См.: Гурьянов Г.И. Подразумеваемые полномочия президентов Российской Федерации и Соединенных штатов Америки // Вестник РУДН. Сер.: Юридические науки. 2014. № 1. С. 182–189.

<sup>29</sup> См.: Петрик Л.С. К вопросу о классификации полномочий президента (На примере Российской Федерации и Республики Беларусь) // Право.by. 2015. № 4. С. 40–44.

Л.М. Рахманов<sup>30</sup>, О.Н. Тарасов<sup>31</sup>, Ж.С. Тлеубаев<sup>32</sup>, А.Т. Карасев, А.С. Морозова<sup>33</sup> и др.

Впервые в России проблема квалификации подразумеваемых полномочий встала перед Конституционным Судом РФ в 1995 г. при рассмотрении подзаконных актов, связанных с применением мер государственного принуждения в Чечне<sup>34</sup>. Концепция подразумеваемых полномочий нашла отражение в Постановлении Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П. Президентом во время первой «чеченской кампании» были применены прямо не определенные Основным Законом страны меры. Конституционный Суд РФ (хотя не все судьи поддержали данную концепцию) пришел к выводу, что в сложившихся обстоятельствах поручение главы государства в адрес силовых структур о наведении порядка на территории республики без введения режима чрезвычайного положения не входит в противоречие действующим конституционным нормам. При этом Конституционный Суд определил условия, легитимирующие применение подразумеваемых президентских полномочий: ограниченность рамками принципа разделения властей и непротиворечие Конституции РФ (и федеральному законодательству). Развитие вопроса о подразумеваемых полномочиях Президента РФ наблюдается и в последующих решениях Конституционного Суда.

Небезынтересно, что помимо Конституционного Суда РФ Совет Федерации ФС РФ еще в 1999 г. выступил с инициативой<sup>35</sup> о расширении подразумеваемых полномочий Президента РФ, направленных на укрепление национальной безопасности, включая усиление роли Совета Безопасности РФ и иных президентских федеральных органов исполнительной власти.

<sup>30</sup> См.: Рахманов Л.М. Доктрина «скрытых» полномочий Президента РФ // Конституция Российской Федерации. Уфа, 2005. С. 59–61.

<sup>31</sup> См.: Тарасов О.Н. Особый статус Президента Российской Федерации в системе разделения властей // Современное право. 2008. № 7. С. 45–48.

<sup>32</sup> См.: Тлеубаев Ж.С. Скрытые полномочия Президента РФ // Вестник ЧелГУ. 2012. № 27 (281). С. 34–38.

<sup>33</sup> См.: Карасев А.Т., Морозова А.С. Глава государства в системе разделения властей: некоторые вопросы характеристики полномочий // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 8. С. 65–67.

<sup>34</sup> См.: Указы Президента РФ от 30 ноября 1994 г. № 2137 и от 9 декабря 1994 г. № 2166, Постановление Правительства РФ от 9 декабря 1994 № 1360.

<sup>35</sup> См.: Постановление от 17 сентября 1999 г. № 378-СФ [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://council.gov.ru/activity/documents/941/> (дата обращения: 04.06.2018).

Одновременно уже законодателем Президенту РФ делегирован значительный объем регулятивных полномочий<sup>36</sup>.

Подсчет и анализ полномочий, установленных федеральным законодательством, показывает, по состоянию на 2018 г., **697 полномочий, дополнительных к конституционно регламентированным**<sup>37</sup>. Из их числа:

- 1) 422 – соответствуют конституционным функциям и задачам Президента РФ;
- 2) 52 – условно соответствуют;
- 3) 223 – не соответствуют.

Среди полномочий, появившихся за последние два года у Президента страны, выделим:

**а) соответствующие положениям Основного Закона:**

обеспечение безопасности критической информационной инфраструктуры;

формирование органов в составе представительных органов федеральных органов исполнительной власти и региональных органов государственной власти в целях обеспечения координации их деятельности по профилактике терроризма, а также по ликвидации последствий его проявлений;

привлечение войск национальной гвардии для обеспечения безопасности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации;

определение порядка создания штабов территориальной обороны в период военного положения;

**б) условно соответствующие:**

осуществление приграничного сотрудничества; установление коэффициентов (с учетом размера доплаты за классный чин) к ежемесячной надбавке к пенсии прокурорских работников;

**в) выходящие за рамки конституционных задач:**

организация дорожного движения; организация проведения внеплановых проверок в рамках жилищного надзора;

включение отдельных ФГУП, имеющих ключевое значение для ОПК и безопасности Российской Федерации, в перечень стратегических предприятий и акционерных обществ;

распоряжение бюджетными ассигнованиями резервного фонда Президента РФ на основании не федерального закона, а подзаконного акта,

<sup>36</sup> См.: Бондарец Е. Указ. соч. С. 91.

<sup>37</sup> Информация любезно предоставлена профессором НИУ ВШЭ М.А. Красновым.

включая предоставление субсидий государственным корпорациям, и т.д.;

привлечение Внешэкономбанка к участию в реализации проектов, имеющих общегосударственное значение для экономики;

определение особенностей использования федеральной информационной системы в области гражданской службы в отдельных органах власти и управления;

установление порядка реализации профессионального развития кадров гражданской службы;

утверждение Президента РАН в должности и его освобождение;

установление особенностей создания, реорганизации, ликвидации и правового положения хозяйствующих обществ в отдельных сферах деятельности.

Доктрина подразумеваемых полномочий наиболее актуальна для стран с сильной президентской властью, получив наиболее детальную теоретическую разработку и практическую реализацию в США<sup>38</sup>.

Агрегируем **подразумеваемые полномочия американского президента**:

определение средств для обеспечения точного соблюдения законов (*inherent legislative powers*);

делегированные и сдерживаемые Конгрессом полномочия (*inherent residual and regulable powers*);

право отказать Конгрессу в предоставлении ему информации о порядке принятия управленческих решений исполнительной ветвью власти (*executive privilege*);

право (привилегия) на придание закрытого характера деятельности исполнительного управления президента (*executive privilege*);

полномочия в сфере безопасности, включая «право на легализацию применения пыток», которое отменено Указом Президента США в 2009 г., а запрет законодательно закреплен в 2015 г.<sup>39</sup> (*implied national security powers*);

внешние сношения, включая «право на договоры» (*implied treaty powers*);

полномочия в чрезвычайных ситуациях (*implied emergency powers*);

полномочия в вопросах войны и мира (*implied Commander-in-chief powers*).

За исключением национальной специфики и разницы в терминологии подразумеваемые полномочия российского и американского президентов сходны. При этом очевиден сильный сдерживающий ресурс законодательного органа в США, в отличие от отечественных политико-управленческих реалий.

Опасность кроется не в подразумеваемых полномочиях, как таковых, а в институциональной размытости критериев, которые позволили бы разграничить скрытые полномочия и неконституционные полномочия<sup>40</sup>.

Согласно смелому мнению Гурьянова подразумеваемые полномочия могут быть произвольны, но их конституционность будет определяться заключением Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления<sup>41</sup>. Чтобы данное предположение смогло быть реализовано (при необходимости), следовало бы дополнить УК РФ соответствующими составами преступления, которые к тому же были бы квалифицированы как тяжкие и особо тяжкие. Одновременно, по мнению автора настоящей статьи, произвольность подразумеваемых полномочий априори не может повлечь уголовной (отраслевой) ответственности. В целом «криминализация» подразумеваемых полномочий представляется контрпродуктивной. Что касается наступления (привлечения) конституционной ответственности, то с учетом текущих реалий подобная инициатива едва ли реализуема.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Авакьян С.А.* Конституционное право: энциклопедический словарь: в 2 т. Т. 2. М., 2014. С. 477–479.
2. *Авакьян С.А.* Президент Российской Федерации: эволюция конституционно-правового статуса // Вестник МГУ. Сер. 11 «Право». 1998. № 1. С. 8, 9.
3. *Баглай М.В.* Президенты Российской Федерации и США. Роль, порядок выборов, полномочия. М., 2012. С. 31.
4. *Баглай М.В., Туманов В.А.* Малая энциклопедия конституционного права. М., 1998. С. 75.

<sup>38</sup> См.: *Мишин А.А.* Государственное право США. М., 1976. С. 180–220; *Kinkopf N.* Inherent Presidential Power and Constitutional Power. *PS Quarterly*, March 2007. P. 37–48; *Fisher L.* The Law: Presidential Inherent Power: The “Sole Organ” Doctrine. *Presidential Studies Quarterly*, March 2007. P. 139–151; *Rozell M.J.* Executive Privilege Revived? Secrecy and Conflict During the Bush Presidency. *Duke Law Journal*. 52, 2002. P. 403–421; *Martinez J.S.* Inherent executive power: A comparative perspective. *Yale Law Journal*, 115, 2006. P. 2480–2511.

<sup>39</sup> URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5580ce889a79472cf94e166b> (дата обращения: 02.10.2018).

<sup>40</sup> См.: *Краснов М.А.* Доктрина «подразумеваемых (скрытых) полномочий» главы государства в российской конституционно-правовой практике // Конституционный вестник. 2010. № 2(20). С. 68–81.

<sup>41</sup> См.: *Гурьянов Г.И.* Указ. соч. С. 187.

5. *Блинов А.Б.* Полномочия Президента Российской Федерации // Труды ИГП РАН. 2010. № 6. С. 73.
6. *Бондарец Е.Б.* Президент Российской Федерации и реализация конституционного принципа разделения власти // Право и управление. XXI век. 2012. № 2. С. 91, 103–109.
7. *Гурьянов Г.И.* Подразумеваемые полномочия президентов Российской Федерации и Соединенных штатов Америки // Вестник РУДН. Сер.: Юридические науки. 2014. № 1. С. 182–189.
8. *Дегтев Г.В.* Институт президентства в Российской Федерации: особенности правового статуса и компетенции, проблемы совершенствования: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 123.
9. Интервью об Уотергейте // N.Y. Times, May 20, 1977, at. A16.
10. *Карасев А.Т., Морозова А.С.* Глава государства в системе разделения властей: некоторые вопросы характеристики полномочий // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 8. С. 65–67.
11. *Кененова И.П.* Практика и проблемы организации разделения властей в Российской Федерации (федеральный уровень) // Современные проблемы организации публичной власти. М., 2014. С. 147.
12. *Кнутов А.В., Синятуллина Л.Х.* Полномочия федеральных органов исполнительной власти: количественный анализ и классификация // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 1. С. 118.
13. *Козлова Е.И.* Научно-практический комментарий конституционно-правовых основ избрания статуса и полномочий Президента Российской Федерации // Президент Российской Федерации. Порядок избрания, конституционно-правовой статус, полномочия. Вып. № 3. М., 2004. С. 136.
14. *Кокотов А.Н.* Конституционное право России. М., 2016. С. 62.
15. *Колобаева Н.Е.* Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации (вопросы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007. С. 19–22.
16. *Краснов М.А.* Доктрина «подразумеваемых (скрытых) полномочий» главы государства в российской конституционно-правовой практике // Конституционный вестник. 2010. № 2(20). С. 68–81.
17. *Краснов М.А.* Законодательно закрепленные полномочия Президента России: необходимость или сервильизм? // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 4. С. 91.
18. *Краснов М.А.* На пути к деперсонификации российской власти: Изменение статуса главы государства // Труды по руссиеведению. Вып. 5. М., 2014. С. 269–293.
19. *Краснов М.А.* Персоналистский режим в России: опыт институционального анализа. М., 2006. С. 23.
20. *Кутафин О.Е.* Глава государства. М., 2013. С. 321.
21. *Мишин А.А.* Государственное право США. М., 1976. С. 180–220.
22. *Осавелюк А.М.* Конституционное право зарубежных стран. М., 2016. С. 197.
23. *Осетров С.А.* Конституционные основания президентской власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2010. С. 12, 13.
24. *Петрик Л.С.* К вопросу о классификации полномочий президента (На примере Российской Федерации и Республики Беларусь) // Право.by. 2015. № 4. С. 40–44.
25. *Писарев А.Н.* Полномочия Президента Российской Федерации в области обороны: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995. С. 9, 10.
26. *Рахманов Л.М.* Доктрина «скрытых» полномочий Президента РФ // Конституция Российской Федерации. Уфа, 2005. С. 59–61.
27. *Тарасов О.Н.* Особый статус Президента Российской Федерации в системе разделения властей // Современное право. 2008. № 7. С. 45–48.
28. *Тлеубаев Ж.С.* Скрытые полномочия Президента РФ // Вестник ЧелГУ. 2012. № 27 (281). С. 34–38.
29. *Черкасов А.И.* Глава государства и правительство в странах современного мира (Конституционно-правовое регулирование и практика). М., 2006. С. 9.
30. *Чиркин В.Е.* Глава государства. М., 2017. С. 181.
31. *Чиркин В.Е.* Президентская власть // Государство и право. 1997. № 5. С. 20, 21.
32. *Шульженко Ю.Л.* Конституционный контроль в России. М., 1995. С. 49, 133.
33. *Щипанов А.В.* Полномочия Президента Российской Федерации: варианты классификаций // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2009. № 10. С. 284–287.
34. *Щипанов А.В.* Полномочия Президента Российской Федерации: варианты классификаций // Росс. юрид. журнал. 2009. № 6. С. 234, 235.
35. *Fisher L.* The Law: Presidential Inherent Power: The “Sole Organ” Doctrine. Presidential Studies Quarterly, March 2007. P. 139–151.
36. *Kinkopf N.* Inherent Presidential Power and Constitutional Power. PS Quarterly, March 2007. P. 37–48.
37. *Martinez J.S.* Inherent executive power: A comparative perspective. Yale Law Journal, 115, 2006. P. 2480–2511.
38. *Rozell M.J.* Executive Privilege Revived? Secrecy and Conflict During the Bush Presidency. Duke Law Journal. 52, 2002. P. 403–421.

## REFERENCES

1. *Avak'yan S.A.* Konstitucionnoe pravo: enciklopedicheskij slovar': v 2 t. T. 2. M., 2014. S. 477–479.
2. *Avak'yan S.A.* Prezident Rossijskoj Federacii: evolyuciya konstitucionno-pravovogo statusa // Vestnik MGU. Ser. 11 "Pravo". 1998. № 1. S. 8, 9.
3. *Baglaj M.V.* Prezidenty Rossijskoj Federacii i SShA. Rol', poryadok vyborov, polnomochiya. M., 2012. S. 31.
4. *Baglaj M.V., Tumanov V.A.* Malaya enciklopediya konstitucionnogo prava. M., 1998. S. 75.
5. *Blinov A.B.* Polnomochiya Prezidenta Rossijskoj Federacii // Trudy IGP RAN. 2010. № 6. S. 73.
6. *Bondarec E.B.* Prezident Rossijskoj Federacii i realizaciya konstitucionnogo principa razdeleniya vlasti // Pravo i upravlenie. XXI vek. 2012. № 2. S. 91, 103–109.
7. *Gur'yanov G.I.* Podrazumevaemye polnomochiya prezidentov Rossijskoj Federacii i Soedinennyh shtatov Ameriki // Vestnik RUDN. Ser.: Yuridicheskie nauki. 2014. № 1. S. 182–189.
8. *Degtev G.V.* Institut prezidentstva v Rossijskoj Federacii: osobennosti pravovogo statusa i kompetencii, problemy sovershenstvovaniya: dis. ... d-rav yurid. nauk. M., 2005. S. 123.
9. Interv'yu ob Uotergejte // N.Y. Times, May 20, 1977, at. A16.
10. *Karasev A.T., Morozova A.S.* Glava gosudarstva v sisteme razdeleniya vlastej: nekotorye voprosy harakteristiki polnomochij // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2013. № 8. S. 65–67.
11. *Kenenova I.P.* Praktika i problemy organizacii razdeleniya vlastej v Rossijskoj Federacii (federal'nyj uroven') // Sovremennye problemy organizacii publichnoj vlasti. M., 2014. S. 147.
12. *Knutov A.V., Sinyatullina L.H.* Polnomochiya federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti: kolichestvennyj analiz i klassifikaciya // Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya. 2018. № 1. S. 118.
13. *Kozlova E.I.* Nauchno-prakticheskij kommentarij konstitucionno-pravovyh osnov izbraniya statusa i polnomochij Prezidenta Rossijskoj Federacii // Prezident Rossijskoj Federacii. Poryadok izbraniya, konstitucionno-pravovoj status, polnomochiya. Vyp. № 3. M., 2004. S. 136.
14. *Kokotov A.N.* Konstitucionnoe pravo Rossii. M., 2016. S. 62.
15. *Kolobaeva N.E.* Konstitucionno-pravovoj status Prezidenta Rossijskoj Federacii (voprosy teorii i praktiki): avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Ekaterinburg, 2007. S. 19–22.
16. *Krasnov M.A.* Doktrina "podrazumevaemyh (skrytyh) polnomochij" glavy gosudarstva v rossijskoj konstitucionno-pravovoj praktike // Konstitucionnyj vestnik. 2010. № 2(20). S. 68–81.
17. *Krasnov M.A.* Zakonodatel'noe zakreplennye polnomochiya Prezidenta Rossii: neobhodimost' ili servilizm? // Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie. 2011. № 4. S. 91.
18. *Krasnov M.A.* Na puti k depersonifikacii rossijskoj vlasti: Izmenenie statusa glavy gosudarstva // Trudy po rossievedeniyu. Vyp. 5. M., 2014. S. 269–293.
19. *Krasnov M.A.* Personalistskij rezhim v Rossii: opyt institucional'nogo analiza. M., 2006. S. 23.
20. *Kutafin O.E.* Glava gosudarstva. M., 2013. S. 321.
21. *Mishin A.A.* Gosudarstvennoe pravo SShA. M., 1976. C. 180–220.
22. *Osavelyuk A.M.* Konstitucionnoe pravo zarubezhnyh stran. M., 2016. S. 197.
23. *Osetrov S.A.* Konstitucionnye osnovaniya prezident'skoj vlasti v Rossijskoj Federacii: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Chelyabinsk, 2010. S. 12, 13.
24. *Petrik L.S.* K voprosu o klassifikacii polnomochij prezidenta (Na primere Rossijskoj Federacii i Respubliki Belarus') // Pravo.by. 2015. № 4. S. 40–44.
25. *Pisarev A.N.* Polnomochiya Prezidenta Rossijskoj Federacii v oblasti oborony: dis. ... kand. yurid. nauk. M., 1995. S. 9, 10.
26. *Rahmanov L.M.* Doktrina "skrytyh" polnomochij Prezidenta RF // Konstituciya Rossijskoj Federacii. Ufa, 2005. S. 59–61.
27. *Tarasov O.N.* Osobyj status Prezidenta Rossijskoj Federacii v sisteme razdeleniya vlastej // Sovremennoe pravo. 2008. № 7. S. 45–48.
28. *Tleubaev Zh.S.* Skrytye polnomochiya Prezidenta RF // Vestnik ChelGU. 2012. № 27 (281). S. 34–38.
29. *Cherkasov A.I.* Glava gosudarstva i pravitel'stvo v stranah sovremennogo mira (Konstitucionno-pravovoe regulirovanie i praktika). M., 2006. S. 9.
30. *Chirkin V.E.* Glava gosudarstva. M., 2017. S. 181.
31. *Chirkin V.E.* Prezidentskaya vlast' // Gosudarstvo i pravo. 1997. № 5. S. 20, 21.
32. *Shul'zhenko Yu.L.* Konstitucionnyj kontrol' v Rossii. M., 1995. S. 49, 133.
33. *Shchipanov A.V.* Polnomochiya Prezidenta Rossijskoj Federacii: varianty klassifikacij // Aktual'nye problemy gumanitarnyh i estestvennyh nauk. 2009. № 10. S. 284–287.

34. *Shchipanov A.V.* Polnomochiya Prezidenta Rossijskoj Federacii: varianty klassifikacij // *Ross. jurid. zhurnal*. 2009. № 6. S. 234, 235.
35. *Fisher L.* The Law: Presidential Inherent Power: The “Sole Organ” Doctrine. *Presidential Studies Quarterly*, March 2007. P. 139–151.
36. *Kinkopf N.* Inherent Presidential Power and Constitutional Power. *PS Quarterly*, March 2007. P. 37–48.
37. *Martinez J.S.* Inherent executive power: A comparative perspective. *Yale Law Journal*, 115, 2006. P. 2480–2511.
38. *Rozell M.J.* Executive Privilege Revived? Secrecy and Conflict During the Bush Presidency. *Duke Law Journal*. 52, 2002. P. 403–421.

## THE VARIETY OF THE RUSSIAN PRESIDENT POWERS AND THEIR COMPLEX CLASSIFICATION (The first part)

© 2019 V. N. Prokofiev

*National Research University Higher School of Economics, Moscow*

*E-mail: prokofiev\_vn@bk.ru*

Received 11.10.2018

The first part of the article is dedicated to the compartmentalizing based on analysis of Constitutional functions and tasks of the President of Russia, focus and sphere of presidential activities (competence). The author argued in favour of moderate imperfection of this trend. It is further placed emphasis on inherent powers doctrine. The nature of inherent powers of Russian President is revealed here. The author describes the role of RF Constitutional Court and the Federation Council in the process. In terms of comparative analysis the inherent powers of US President are characterized. There is an actual data on Russian vested legal presidential powers in the article. Such powers are illustrated by current examples as thing stand in 2017–2018 (which are compliant, conditional or inconsistent with presidential spheres determined in the Constitution).

**Key words:** presidency, presidential powers, classification of powers of the president, inherent powers doctrine.

### Сведения об авторе

**ПРОКОФЬЕВ Вадим Николаевич** — доцент кафедры государственной и муниципальной службы Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», Москва

### Authors' information

**PROKOFIEV Vadim N.** — associate Professor at the Civil and Municipal Service Department, National Research University Higher School of Economics, Moscow