

МНОГООБРАЗИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ИХ КОМПЛЕКСНАЯ КЛАССИФИКАЦИЯ (Вторая часть)¹

© 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.

Аннотация. Во второй части статьи автором предлагается синтетическая классификация президентских полномочий. Уточнение основано на экспликации сущности конституционно-правового статуса главы государства, источников закрепления полномочий, их ценностного и функционального предназначения, правового смысла и специфики процесса деятельности Президента. Выделены две макрогруппы: обычные и экстраординарные. Дальнейшая конкретизация предполагает выделение конституционных и экстратекстуальных полномочий. Последние состоят из конституционно-прецедентных, законодательно определенных, статутных, скрытых и имплицитных. Для первой макрогруппы дополнительно выделяются внеправовые полномочия (политически-фундированные и инцидентные), для второй макрогруппы – негласные. В итоге автором аргументирована необходимость сведения экстратекстуальных полномочий к минимуму. Предложены пути реализации данной инициативы. Определены сдерживающие факторы приведения полномочий Президента в соответствие с функциями и задачами, закрепленными в Основном законе.

Ключевые слова: президентство, полномочия президента, классификация полномочий президента, обычные полномочия, экстраординарные полномочия, конституционные полномочия, экстратекстуальные полномочия.

Цитирование: Прокофьев В.Н. Многообразие полномочий Президента Российской Федерации и их комплексная классификация (Вторая часть) // Государство и право. 2019. № 7. С. 68–77.

DOI: 10.31857/S013207690005879-8

THE VARIETY OF THE RUSSIAN PRESIDENT POWERS AND THEIR COMPLEX CLASSIFICATION (The Second Part)

© 2019 V. N. Prokofiev

National Research University Higher School of Economics

E-mail: prokofiev_vn@bk.ru

Received 11.10.2018

Abstract. The second part of the article provides the system synthetic classification of presidential powers. The specification is based on explication of presidential status essence, sources of law, value-based and functional mission of powers, legal meaning and activity process of the President. There are two groups: ordinary and extraordinary powers, above all. The further split relates to constitutional and extra-textual powers and their spices. There are precedent, legal, statute, inherent and implicit extra-textual powers here. Also, the

¹ Первую часть см.: Государство и право. 2019. № 4. С. 75–84.

incident and political powers are determined among ordinary powers and non-public ones for extraordinary powers. Finally, the author argued the need of radical minimization of extra-textual powers and defines main directions of its realization. The legal and political bottlenecks prevented to bring presidential powers into compliance with the functionality assigned as constitutional are marked by the author.

Key words: presidency, presidential powers, classification of powers of the president, inherent powers doctrine, ordinary powers, extraordinary powers, constitutional powers, extra-textual powers.

For citation: Prokofiev, V.N. (2019). The variety of the Russian President powers and their complex classification (The second part) // Gosudarstvo i pravo=State and Law, № 7, pp. 68–77.

Комплексная классификация президентских полномочий

С учетом анализа таксономий конституционных и подразумеваемых полномочий автор статьи предпринял попытку агрегации существующих классификаций и приведения их к некоторому единству.

Существенный момент заключается в необходимости не только построения стройной и непротиворечивой классификации для «технических» задач науки конституционного права, сколько для формирования основ дизайна возможных конституционных преобразований.

Точкой отсчета выступает выделение двух макрогрупп: «ординарных» и «экстраординарных»². Первая категория реализуется Президентом РФ в «штатном гражданском режиме». Вторая состоит из совокупности полномочий правовой защиты и охраны — полномочий, связанных с руководством деятельностью силовых ведомств, а также мер чрезвычайного (военного) характера.

Дальнейшая конкретизация вытекает из интерпретации сущности конституционно-правового статуса Президента РФ, источников закрепления его прав и обязанностей, правовых конструкций, ценностно-функционального предназначения, предметной специфики полномочий, их объектов воздействия, а также вариативной деятельности, имеющей неявный и (или) закрытый характер, включая полномочия, реализуемые за рамками права.

1. ОРДИНАРНЫЕ.

1.1. Ординарные конституционные.

1.1.1 Оригинальные:

1.1.1.1. Прерогативы³:

² Прокофьев В.Н. Полномочия Президента России в призме компонентов его конституционно-правового статуса // Вестник СГЮА. 2016. № 2 (109). С. 158–164; *Его же*. Экстраординарные полномочия Президента РФ // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 3. С. 8–13.

³ Деление полномочий на «прерогативы» и «партиципативно-перекрестные полномочия» применяются только по отношению к конституционным функциям и задачам, поскольку: 1) прерогативы Президента РФ заложены только в Основном Законе; 2) пересечение полномочий, закрепленных в иных источниках,

1.1.1.1.1. **облигатные** (функция главы государства⁴);

1.1.1.1.2. **абсолютные** (выработка основных направлений внутренней и внешней политики);

1.1.1.1.3. **государственно-властные per se**⁵ в силу прямой конституционной оговорки (vesting clause powers⁶) — закреплены п. 1 ст. 11 с учетом ст. 10 Основного Закона;

1.1.1.1.4. **промульгационные** (обнародование законов);

1.1.1.1.5. **правотворческие** (право издавать акты, имеющие наибольшую юридическую силу среди других подзаконных актов);

1.1.1.1.6. **программно-целевые** (ежегодные послания российскому Парламенту);

1.1.1.1.7. **электоральные** (назначение выборов депутатов Государственной Думы ФС РФ, референдумов);

1.1.1.1.8. **государственно-атрибутивные** (гражданство, политическое убежище);

1.1.1.1.9. **представительские:**

1.1.1.1.9.1. **внутренние** (в том числе в отношении субъектов Российской Федерации);

1.1.1.1.9.2. **внешние** (межгосударственные контакты, международные договоры Российской Федерации, верительные и отзывные грамоты);

носит подвижный и ситуационный характер и не отражает конституционно-правовую природу президентской власти.

⁴ О рудиментарном характере данного института см. подр.: Краснов М.А. Статус главы государства как элемент авторитарного потенциала президента // Государство и право. 2015. № 1. С. 5–16; № 2. С. 5–17.

⁵ М.Н. Марченко характеризует государственную власть как универсальную, неделимую и целостную, интерпретируя принцип разделения как совокупность сторон единого целого, и в этой связи упоминание Президента РФ субъектом власти номер один в Основном Законе уже наделяет его существенным конституционно-правовым потенциалом (см.: Марченко М.Н. Государственная власть в советский и постсоветский периоды развития российского общества: общеродовые признаки и особенности // Вестник МГУ. Сер. 11 «Право». 2016. № 6. С. 6, 7).

⁶ См.: Saikrishna Bangalore Prakash. A Taxonomy of Presidential Powers // Boston University Law Review. 88, 2008. P. 332.

1.1.1.1.10. **административные** (формирование Администрации Президента РФ и т.д.);

1.1.1.1.11. **сервисные**⁷ (полномочия, связанные с верным и безоговорочным служением всему народу, исходя из присяги Президента РФ);

1.1.1.1.12. **гратификационные** (государственные награды и присвоение почетных званий);

1.1.1.2. **партиципативно-перекрестные**⁸:

1.1.1.2.1. **учредительные** (право субъекта внесения поправок в Конституцию РФ, право обращаться в Конституционный Суд РФ с запросом о толковании Основного Закона);

1.1.1.2.2. **кооперационные** (взаимодействие в рамках принципа разделения властей и системы сдержек и противовесов);

1.1.1.2.3. **кадровые** (назначение главы Правительства РФ, дипломатических представителей);

1.1.1.2.4. **исполнительно-распорядительные** (руководство деятельностью Правительства РФ);

1.1.1.2.5. **законотворческие** (субъект права законодательной инициативы, право «вето»);

1.1.2. **последующие** («президентская квота» в «верхней» палате).

1.2 Ординарные экстратекстуальные.

1.2.1. **конституционно-прецедентные**⁹:

1.2.1.1. **санкционированные** (право вносить для рассмотрения в Государственную Думу одного и того же кандидата на должность Председателя Правительства РФ¹⁰);

1.2.1.2. **дискреционные**¹¹ (легитимация КС РФ дополнительных полномочий, не перечисленных в ст. 83–89 Конституции РФ);

1.2.1.3. **потенцированные** (придание КС РФ политическому курсу главы государства императивного характера для всех субъектов власти и управления);

⁷ Во время Всероссийской переписи населения 2002 г. В.В. Путин свою работу охарактеризовал как «услуги населению» [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <https://www.rbc.ru/politics/09/10/2002/5703b5069a7947783a5a4037> (дата обращения: 06.06.2018).

⁸ Полномочия Президента пересекаются с полномочиями других государственных органов или сдерживаются ими.

⁹ О допустимости подобной терминологии применительно к правовым позициям КС РФ см. подр.: Зорькин В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал рос. права. 2004. № 12. С. 3–9.

¹⁰ См.: Постановление КС РФ от 11.12.1998 г. № 28-П (см. подр.: Краснов М.А. Толкования Конституции как ее фактические поправки // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 1. С. 88, 89).

¹¹ См.: Капицын В.М. Государственная дискреция как проблема конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3. С. 2–8.

1.2.2. **законодательно закрепленные:**

1.2.2.1. **производные** – конкретизируют конституционные полномочия (назначение Президентом Председателя Правительства РФ из числа российских граждан, не имеющих иного гражданства либо вида на жительство);

1.2.2.2. **ограниченно производные** – полномочия прямо не вытекают из положений Конституции РФ, т.е. соответствуют им условно (направление приглашений иностранным наблюдателям после назначения выборов депутатов Госдумы);

1.2.2.3. **регулятивные безотносительные** – полномочия выходят за рамки положений Конституции РФ, но допускают право Президента своими нормативными актами закладывать основы регулирования (к примеру, гражданских правоотношений);

1.2.2.4. **кадровые безотносительные** (назначение членов ЦИК России, Общественной палаты РФ, глав государственных корпораций и компаний, ректоров ведущих классических университетов и т.д.);

1.2.2.5. **произвольные безотносительные** – полномочия также выходят за рамки положений Конституции РФ, но могут затронуть любой частный аспект государственного управления (например, определение вузов, которые обладают правом разрабатывать оригинальные образовательные стандарты)¹²;

1.2.2.6. **инкубентные** (полномочия Президента РФ, баллотирующегося на вторую каденцию);

1.2.3. **статутные** – закреплены в правовых актах Президента РФ:

1.2.3.1. **квазиорганические** (внесение изменений в ст. 65 Конституции РФ);

1.2.3.2. **целеполагательные** (утверждение доктрины развития российской науки, Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг., издание «инаугурационных» указов);

1.2.3.3. **законоразвивающие** (наделение дополнительными полномочиями таможенных органов);

1.2.3.4. **законозаменяющие** (утверждение системы и структуры федеральных органов исполнительной власти не на основании федерального закона, а на основании указа);

1.2.3.5. **закононезависимые** (вынесение законопроектов на общественное обсуждение; формирование региональной, муниципальной

¹² См. подр.: Краснов М.А. Законодательно закрепленные полномочия Президента России: необходимость или сервизм? // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 4. С. 91–103.

и национальной политики, создание федеральных округов и назначение полномочных представителей, а также главных федеральных инспекторов и инспекторов в субъектах Российской Федерации, назначение временно исполняющих обязанности главы субъекта Российской Федерации¹³);

1.2.3.6. **законоискажающие** (утверждение особого порядка оплаты труда для гражданских служащих Администрации, Аппарата Правительства РФ и Аппарата Счетной палаты РФ; определение правоохранительного органа ФТС России к ведению Минфина России);

1.2.4. **скрытые**¹⁴ – совершение тех или иных властных действий, которые не предусмотрены для Президента РФ, но потенциально существуют, т.е. глава государства не присваивает себе полномочий, в том числе иных органов и должностных лиц, а уточняет свою компетенцию, исходя из ситуации «здесь и теперь»¹⁵;

1.2.5. **имплицитные**¹⁶ – документально не оформленные¹⁷ (устные наставления и поручения Счетной палате РФ, ЦИК России и т.д., рекомендация ГД РФ текущего созыва назначить ее председателем – депутата, высокопоставленного гражданского служащего, ранее замещавшего должность первого заместителя Руководителя Администрации¹⁸);

1.2.6. **внеправовые:**

1.2.6.1. **политически-фундированные** (Президент как ключевой политический актер) – полномочия лидера «Народного фронта “За Россию”, патронаж политической партии «Единая Россия» и публичные «программные» выступления на ее съездах; участие в телеконференциях «Прямая линия», всероссийских молодежных форумах и т.д.¹⁹;

¹³ См.: *Авакьян С.А.* Глава Российского государства и региональные структуры власти: опыт и проблемы взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11. С. 40–47.

¹⁴ Данные полномочия не легитимированы нормативными правовыми актами или правовыми позициями КС РФ, но, тем не менее, они реализуются в виде поручений, резолюций, указаний, протоколов совещаний и т.д.

¹⁵ О множественных примерах скрытых полномочий см. подр.: *Прокофьев В.Н.* Институт президентства и политические партии, представленные в Государственной Думе Федерального Собрания РФ (первая и вторая части) // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 2. С. 41.

¹⁶ Термин впервые введен М.А. Красновым.

¹⁷ В отличие от скрытых полномочий, уже допустимо говорить о точечном присвоении полномочий Президентом («на грани»).

¹⁸ URL: <http://tass.ru/politika/3648170> (дата обращения: 02.09.2018).

¹⁹ Хуан Линц приводит пример модели поведения президента в качестве «оратора, который выступает с пространными

1.2.6.2. **инцидентные** (лично-маркированные)²⁰ – полномочия, связанные с (гипотетическим) покровительством «ближнему кругу»²¹ (включая глав правления отдельных хозяйствующих субъектов, лиц, с которыми Президент связан доверительными отношениями, и членов их семей, известных деятелей культуры, искусства и спорта, в том числе иностранных граждан), деятельность по управлению «Двором»²².

2. ЭКСТРАОРДИНАРНЫЕ.

2.1. Экстраординарные конституционные:

2.1.1. Оригинальные:

2.1.1.1. Прерогативы:

2.1.1.1.1. **охранительные** – защита государственного суверенитета²³, независимости и территориальной целостности (включая руководство в качестве председателя и формирование Совета Безопасности РФ, присвоение специальных званий);

2.1.1.1.2. **гарантийные** – обеспечение соблюдения Конституции РФ на всей российской территории, а также прав и свобод человека и гражданина;

2.1.1.1.3. **принудительно-обеспечительные** (согласование нормального функционирования государственных органов и их взаимодействия);

демагогическими речами на массовых митингах на футбольных аренах» (см.: *Линц Х.* Опасности президентства // Пределы власти. 1994. № 2–3. С. 3–24 [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://old.russ.ru/antolog/predely/2-3/dem14.htm> (дата обращения: 03.06.2018)).

²⁰ Весьма дискуссионный момент. Данные виды деятельности автором охарактеризованы как полномочия, «не осязаемые для права» и имеющие ситуационный характер. При этом изучение феноменологии действий (или бездействия), подпадающих под данную категорию, автоматически актуализирует вопрос не только о легитимности, но и об их возможном противоречии иным президентским полномочиям, уже закрепленным правом (прежде всего Конституцией), или вовсе о злоупотреблении последними. Данное обстоятельство накладывает значительные ограничения на квалификацию подобных деяний в качестве именно полномочий Президента. Изучение данного вида полномочий (или девиации полномочий) требуют самостоятельного исследования.

²¹ Ссылки на интернет-источники представителей «несистемной оппозиции», которые предположительно могут содержать соответствующие примеры, сознательно не приводятся автором ввиду отсутствия гарантии достоверности их данных, а также возможного наличия признаков правонарушений с точки зрения российского законодательства.

²² *Judah B.* Fragile Empire: How Russia Fell in and Out of Love with Vladimir Putin. Yale University Press, 2013.

²³ Допустимо квалифицировать данное полномочие еще и как абсолютное с учетом аргументации Л.В. Терентьевой о неприменимости количественных и динамических показателей в отношении категории суверенитета (объем, размер, неполнота, подвижность) (см.: *Терентьева Л.В.* Концепция суверенитета государства в условиях глобализационных и информационно-коммуникационных процессов // Право. Журнал ВШЭ. 2017. № 1. С. 187–200).

2.1.1.1.4. **арбитражно-медиационные** — руководство процедурами «консультации» для исключения, противоречий между государственными органами по горизонтали и вертикали;

2.1.1.1.5. **контрольно-надзорные** — отмена актов Правительства РФ, приостановление действия актов региональных органов государственной власти;

2.1.1.1.6. **уголовно-правовые** (право помилования);

2.1.1.1.7. **военные** (полномочия верховного главнокомандующего, далее — Верховглавком), формирование генералитета, присвоение высших воинских званий, утверждение военной доктрины);

2.1.1.2. **партиципативно-перекрестные:**

2.1.1.2.1. **режимные:**

2.1.1.2.1.1. **введение военного положения;**

2.1.1.2.2.2. **введение чрезвычайного положения;**

2.1.1.2.2. **превентивно-репрессивные** (умеряющие, умиротворяющие²⁴) — направлены на упреждение конституционно-правовых кризисов (ропуск Госдумы с учетом соответствующих ограничений, отставка Правительства РФ);

2.1.1.2.3. **кадровые** (назначение Генерального прокурора РФ и его заместителей, судей Верховного Суда РФ и Конституционного суда РФ);

2.1.2. **Последующие** (право назначать прокуроров субъектов Российской Федерации).

2.2. **Экстраординарные экстратекстуальные.**

2.2.1. **дискреционные конституционно—прецедентные** (право введения дополнительных правовых режимов, помимо военного положения и чрезвычайного положения);

2.2.2. **Законодательно закрепленные:**

2.2.2.1. **полномочия** в условиях **военного положения;**

2.2.2.2. **полномочия** в условиях **чрезвычайного положения;**

2.2.2.3. **производные** (утверждение плана обороны Российской Федерации, плана применения Вооруженных Сил РФ, руководство армией и флотом, объявление общей или частичной мобилизации, утверждение государственной программы вооружения, программы ядерных испытаний и санкционирование их проведения, принятие решения о дислокации и передислокации, утверждение общевоинских

уставов, подписание международных договоров Российской Федерации о военном сотрудничестве, коллективной безопасности, а также о разоружении);

2.2.2.4. **дисциплинарно-репрессивные** (увольнение лица, замещающего государственную должность Российской Федерации, в связи с утратой доверия, роспуск законодательных (представительных) органов субъектов Федерации и т.д.);

2.2.3. **Статутные:**

2.2.3.1. **целеполагательные** (утверждение доктрин информационной безопасности Российской Федерации и продовольственной безопасности, а также концепций: внешней политики Российской Федерации, государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак, развития национальной системы противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма, общественной безопасности в России и т.д.);

2.2.3.2. **законоразвивающие** (утверждение положения о порядке прохождения военной службы);

2.2.3.3. **законозаменяющие** (утверждение положения о Совете Безопасности РФ²⁵, положения о спасательных воинских формированиях МЧС России и т.д.);

2.2.3.4. **закононезависимые** (создание военных советов в Вооруженных Силах РФ, войсках национальной гвардии, формирование федеральных кадровых резервов органов, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, и т.д.);

2.2.3.5. **законоискажающие** (включение в состав федеральных органов исполнительной власти, деятельностью которых руководит напрямую Президент РФ, Росархива и своего Управления делами, компетенция которых не может быть отнесена к вопросам безопасности, обороны, юстиции и т.д.);

2.2.5. **скрытые** (например, поручение Верховному Суду РФ подготовить предложения по декриминализации некоторых составов преступлений, связанных с совершением

²⁴ См.: *Краснов М.А.* «Монархизация» президентской власти // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 5. С. 100.

²⁵ См.: Часть 3 ст. 13 Федерального закона от 28.12.2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» допустимо квалифицировать как изъясн, поскольку сам характер и значимость соответствующих общественных отношений требуют законодательного, а не подзаконного регулирования.

предпринимателями при осуществлении ими предпринимательской деятельности²⁶);

2.2.5. **имплицитные** (устные поручения, назначения, рекомендации на расширенных коллегиях ФСБ России, МВД России, Генеральной прокуратуры РФ и т.д.);

2.2.6. **негласные** — предположительно содержатся (не могут не содержаться) в распоряжениях, указах и поручениях Президента РФ, его приказах и директивах как Верховного главнокомандующего, подзаконных актах иных федеральных государственных органов, имеющих грифы «секретно», «совершенно секретно» и «особой важности», а также «для служебного пользования» и «конфиденциально».

Выводы

Авторская синтетическая классификация не только упорядочила многообразие президентских полномочий, но и выявила множество полномочий, выходящих за рамки конституционных задач и функций Президента: **конституционно-прецедентные, законодательно закрепленные, статутные, скрытые, имплицитные, политически фундированные, инцидентные и негласные.**

Наличие данных экстратекстуальных полномочий у Президента РФ, их легитимность и специфика на настоящий момент определяются Конституционным Судом РФ, законодателем, а в случае с негласными полномочиями — правоохранительными органами и специальными службами.

Не менее примечательна **правовая рекурсия**: сам Президент увеличивает объем своей компетенции и продуцирует собственные полномочия на основании указов и распоряжений (плюс приказы и директивы в качестве Верховного главнокомандующего).

Полномочия Президента не лимитированы Основным Законом страны и не сдерживаются федеральным законодательством с учетом определенного несовершенства («лукавости») Конституции РФ, которая хотя и не содержит значительного количества бланкетных норм, предполагающих расширение арсенала президентского функционала, но при этом отдельными положениями «как будто провоцирует» институт президентской власти прирастать полномочиями.

Одновременно, с правовой точки зрения, все президентские полномочия (независимо от источника их закрепления), которые прямо не указаны в Основном Законе и выходят за рамки сфер и задач, прямо в его тексте перечисленных, впредь

²⁶ См.: URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/57078#-sel=35:14:jyD,35:44:hSc> (дата обращения: 03.08.2018).

до принятия Закона РФ о поправке и (или) федерального конституционного закона о Президенте допустимо квалифицировать как полномочия «компетенционной экспансии»²⁷. Устойчивый тренд на увеличение полномочий и содержательная разносторонность свидетельствуют об угрозе покушения на независимость и прерогативы всех трех ветвей власти.

Экстратекстуальные полномочия в ординарном и экстраординарном разрезе следует рассматривать как закономерный итог эволюции политико-правовых процессов на протяжении последних десятилетий — **российский облик «нелиберальной демократии»**²⁸.

Вместе с тем **резервы развития института президентства далеко не исчерпаны.**

Необходимо осуществить **конкретизацию полномочий Президента в тексте Основного Закона и обновить контур «подконституционного» нормотворчества.** При этом конституционные поправки и специальный закон (федеральный конституционный закон или федеральный закон) о Президенте не выступят панацеей, поскольку корпус позитивного права в настоящее время (как было выше продемонстрировано) так устроен, что «в отраслевых актах нормы о Президенте *на месте* и в организационной связи с иными нормами»²⁹. Вместе с тем масштабной конституционной реформы, тем более пересмотра Основного Закона не требуется: вполне достаточно было бы точечных поправок и глубокой ревизии текущего законодательства.

Очевидно, что наличие конституционно-прецедентных и законодательно закрепленных полномочий вполне допустимо в случае их ограничения рамками конституционных задач и функций Президента. Статутные полномочия призваны строго соответствовать действующему законодательству. Негласные полномочия до определенной степени оправданы необходимостью обеспечения национальной безопасности, но при безусловном соблюдении прав и свобод человека и гражданина³⁰. Скрытые и имплицитные, а также полномочия за рамками права требуют исключения (элиминации) из конституционно-правовой практики.

²⁷ А.В. Зуйковым представлена аналитика хронологии расширения президентских полномочий (см. подр.: Зуйков А.В. Эволюция института президентства Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 99–137).

²⁸ Закария Ф. Будущее свободы. Нелиберальная демократия в США и за их пределами. М., 2004. С. 87–95.

²⁹ Авакьян С.А. Конституционное реформирование посредством подконституционных актов: проблемы и решения // Вестник МГУ. Сер. 11 «Право». 2011. № 2. С. 43.

³⁰ Здесь проблема в ограниченных возможностях контроля (надзора), в том числе судебного.

Смысл преобразований — сведение экстратекстуальных полномочий к необходимому минимуму. Причем этот минимум, заданный как раз упомянутой в самом начале статьи функцией «главного хранителя и блюстителя конституционного строя», преимущественно детерминирован макрогруппой экстраординарных полномочий Президента.

Правовым ограничителем подобной инициативы является тренд на «президенциализацию»³¹ конституционного дизайна, чему способствуют с учетом реалий 2018 г.: возрастание роли «государственного участия» в экономике³² (эффект «экономической компетенционной гравитации»³³), гражданском обществе³⁴, религии³⁵ и семье³⁶, «бюрократизация публичного права»³⁷, конъюнктурность деятельности Администрации³⁸.

Сами **возможности конституционного права** (а равно потенциал заинтересованного юридического сообщества) **небезграничны.** Нужна политическая воля «расширенного президента»³⁹ и соответствующий запрос (заказ) со стороны гражданского общества.

Сдерживающими внеправовыми факторами исправления ситуации также являются заинтересованность главы государства в «репродукции

интолерантной политико-правовой среды»⁴⁰ и «монополии на политическую ренту»⁴¹, роль личности лидера как «отца нации»⁴², командификации⁴³, изоляционизм «особого пути»⁴⁴, неоконсерватизм как национальная идея⁴⁵, поддержка идеи «статуса-кво» ключевыми элитами и верхушкой бюрократии (возрождение номенклатурности и кастовости⁴⁶), эффективный мобилизационный ресурс пропагандистской машины и охранительные ориентации средних слоев⁴⁷, отсутствие мотивации у будущих управленцев на служение обществу⁴⁸ и политический цинизм⁴⁹.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Авакьян С.А.* Глава Российского государства и региональные структуры власти: опыт и проблемы взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11. С. 40–47.
2. *Авакьян С.А.* Конституционализм и бюрократизация публичной власти // Вестник МГУ. Сер. 11 «Право». 2014. № 1. С. 60–66.
3. *Авакьян С.А.* Конституционное реформирование посредством подконституционных актов: проблемы и решения // Вестник МГУ. Сер. 11 «Право». 2011. № 2. С. 43.

³¹ *Зазнаев О.И.* Полупрезидентская система: теоретические и прикладные аспекты: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Казань, 2006. С. 32.

³² См.: *Долфема М.* Провалы государства: общество, рынки и правила. М., 2017; *Губин Е.П.* Право как инструмент решения экономических проблем России // Вестник МГУ. Сер. 11 «Право». 2012. № 2. С. 12.

³³ *Краснов М.А.* Президент в экономике: эффект «компетенционной гравитации» // Общественные науки и современность. 2014. № 1. С. 77–92.

³⁴ См.: *Авакьян С.А.* Практика конституционных реформ: некоторые проблемы // Вестник МГУ. Сер. 11 «Право». 2011. № 1. С. 32, 33.

³⁵ См.: *Мартышин О.В.* Государство и религия в постсоветской России (вторая часть) // Государство и право. 2015. № 8. С. 13–22.

³⁶ См.: *Сапожников В.Ю.* Роль государства и церкви в укреплении института семьи в современном российском обществе // Молодой ученый. 2017. № 51. С. 211–213; *Верещагина А.В.* Эволюция государственного регулирования семьи и семейно-брачных отношений в России // Вестник Института И.А.Э. 2013. № 4. С. 101–107.

³⁷ *Авакьян С.А.* Конституционализм и бюрократизация публичной власти // Вестник МГУ. Сер. 11 «Право». 2014. № 1. С. 60–66.

³⁸ См.: *Прокофьев В.Н.* Вызовы президентализма и перспективы развития демократии в России // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 9. С. 21–31.

³⁹ *Прокофьев В.Н.* Институт президентства и политические партии, представленные в Государственной Думе Федерального Собрания РФ (первая и вторая части) // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 2. С. 32–44; № 4. С. 28–33.

⁴⁰ *Трофимов Е.А.* Президентализм и устойчивость развития политий: российская политическая практика и опыт зарубежных стран // Известия Иркутского гос. ун-та. Сер. «Политология. Религиоведение». 2015. № 12. С. 41–49.

⁴¹ *Melville A., Mironyuk M.* Bad Enough Governance: State Capacity and Quality of Institutions in Post-Soviet Autocracies // Post-Soviet Affairs. 2016. Vol. 32. No. 2. P. 132–151.

⁴² *Краснов М.А.* Отец Небесный и «отцы нации» // Полития: Анализ. Хроника. Прогноз. 2017. № 2 (85). С. 146–164.

⁴³ Усиление власти у того субъекта, у которого ее изначально больше в сравнении с другими субъектами (см. подр.: *Калабреззи Г.* Будущее права и экономики. М., 2016. С. 159).

⁴⁴ *Оболонский А.В.* Химеры особого пути — дорога в цивилизационный тупик // «Особый путь» страны: мифы и реальность. М., 2018. С. 11–53.

⁴⁵ См.: *Melville A.* Neo-Conservatism as National Idea for Russia? // State and Political Discourse in Russia. Rome, 2017. P. 147–160.

⁴⁶ См.: *Авакьян С.А.* Некоторые мысли о состояниях и перспективах конституционно-политического развития России // Вестник МГУ. Сер. 11 «Право». 2016. № 1. С. 6.

⁴⁷ См.: *Мельвиль А.Ю.* Неоконсервативный консенсус в России? (Основные компоненты, факторы устойчивости, потенциал эрозии) // Полития: Анализ. Хроника. Прогноз. 2017. № 1. С. 38.

⁴⁸ См.: *Nezhina T., Barabashev A.* Serving the Country or Serving Thyself: The Quest for Prosocial Motives of Russian MPA Students // Review of Public Personnel Administration. 2017. P. 1–29.

⁴⁹ См.: *Оболонский А.В.* Политический цинизм: концепт, практика, альтернатива // Общественные науки и современность. 2016. № 2. С. 73–81.

4. *Авакьян С.А.* Некоторые мысли о состояниях и перспективах конституционно-политического развития России // Вестник МГУ. Сер. 11 «Право». 2016. № 1. С. 6.
5. *Авакьян С.А.* Практика конституционных реформ: некоторые проблемы // Вестник МГУ. Сер. 11 «Право». 2011. № 1. С. 32, 33.
6. *Верещагина А.В.* Эволюция государственного регулирования семьи и семейно-брачных отношений в России // Вестник Института И.А.Э. 2013. № 4. С. 101–107.
7. Во время Всероссийской переписи населения 2002 г. В.В. Путин свою работу охарактеризовал как «услуги населению» [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <https://www.rbc.ru/politics/09/10/2002/5703b5069a7947783a5a4037> (дата обращения: 06.06.2018).
8. *Долфсма М.* Провалы государства: общество, рынки и правила. М., 2017.
9. *Губин Е.П.* Право как инструмент решения экономических проблем России // Вестник МГУ. Сер. 11 «Право». 2012. № 2. С. 12.
10. *Зазнаев О.И.* Полупрезидентская система: теоретические и прикладные аспекты: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Казань, 2006. С. 32.
11. *Закария Ф.* Будущее свободы. Нелиберальная демократия в США и за их пределами. М., 2004. С. 87–95.
12. *Зорькин В.Д.* Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал рос. права. 2004. № 12. С. 3–9.
13. *Зуйков А.В.* Эволюция института президентства Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 99–137.
14. *Калабреззи Г.* Будущее права и экономики. М., 2016. С. 159.
15. *Капицын В.М.* Государственная дискреция как проблема конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3. С. 2–8.
16. *Краснов М.А.* Законодательно закрепленные полномочия Президента России: необходимость или сервиллизм? // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 4. С. 91–103.
17. *Краснов М.А.* «Монархизация» президентской власти // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 5. С. 100.
18. *Краснов М.А.* Отец Небесный и «отцы нации» // Полития: Анализ. Хроника. Прогноз. 2017. № 2 (85). С. 146–164.
19. *Краснов М.А.* Президент в экономике: эффект «компетенционной гравитации» // Общественные науки и современность. 2014. № 1. С. 77–92.
20. *Краснов М.А.* Статус главы государства как элемент авторитарного потенциала президента // Государство и право. 2015. № 1. С. 5–16; № 2. С. 5–17.
21. *Краснов М.А.* Толкования Конституции как ее фактические поправки // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 1. С. 88, 89.
22. *Линц Х.* Опасности президентства // Пределы власти. 1994. № 2–3. С. 3–24 [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://old.russ.ru/antolog/predely/2-3/dem14.htm> (дата обращения: 03.06.2018).
23. *Мартышин О.В.* Государство и религия в постсоветской России (вторая часть) // Государство и право. 2015. № 8. С. 13–22.
24. *Марченко М.Н.* Государственная власть в советский и постсоветский периоды развития российского общества: общеродовые признаки и особенности // Вестник МГУ. Сер. 11 «Право». 2016. № 6. С. 6, 7.
25. *Мельвиль А.Ю.* Неоконсервативный консенсус в России? (Основные компоненты, факторы устойчивости, потенциал эрозии) // Полития: Анализ. Хроника. Прогноз. 2017. № 1. С. 38.
26. *Оболонский А.В.* Политический цинизм: концепт, практика, альтернатива // Общественные науки и современность. 2016. № 2. С. 73–81.
27. *Оболонский А.В.* Химеры особого пути – дорога в цивилизационный тупик // «Особый путь» страны: мифы и реальность. М., 2018. С. 11–53.
28. *Прокофьев В.Н.* Вызовы президентализма и перспективы развития демократии в России // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 9. С. 21–31.
29. *Прокофьев В.Н.* Институт президентства и политические партии, представленные в Государственной Думе Федерального Собрания РФ (первая и вторая части) // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 2. С. 32–44; № 4. С. 28–33.
30. *Прокофьев В.Н.* Полномочия Президента России в призме компонентов его конституционно-правового статуса // Вестник СГЮА. 2016. № 2 (109). С. 158–164.
31. *Прокофьев В.Н.* Экстраординарные полномочия Президента РФ // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 3. С. 8–13.
32. *Сапожников В.Ю.* Роль государства и церкви в укреплении института семьи в современном российском обществе // Молодой ученый. 2017. № 51. С. 211–213.
33. *Терентьева Л.В.* Концепция суверенитета государства в условиях глобализационных и информационно-коммуникационных процессов // Право. Журнал ВШЭ. 2017. № 1. С. 187–200.

34. Трофимов Е.А. Президентализм и устойчивость развития политий: российская политическая практика и опыт зарубежных стран // Известия Иркутского гос. ун-та. Сер. «Политология. Религиоведение». 2015. № 12. С. 41–49.
35. Judah B. Fragile Empire: How Russia Fell in and Out of Love with Vladimir Putin. Yale University Press, 2013.
36. Melville A. Neo-Conservatism as National Idea for Russia? // State and Political Discourse in Russia. Rome, 2017. P. 147–160.
37. Melville A., Mironyuk M. Bad Enough Governance: State Capacity and Quality of Institutions in Post-Soviet Autocracies // Post-Soviet Affairs. 2016. Vol. 32. No. 2. P. 132–151.
38. Nezhina T., Barabashev A. Serving the Country or Serving Thyself: The Quest for Prosocial Motives of Russian MPA Students // Review of Public Personnel Administration. 2017. P. 1–29.
39. Saikrishna Bangalore Prakash. A Taxonomy of Presidential Powers // Boston University Law Review. 88, 2008. P. 332.
9. Gubin E.P. Pravo kak instrument resheniya ekonomicheskikh problem Rossii // Vestnik MGU. Ser. 11 “Pravo”. 2012. № 2. P. 12.
10. Zaznaev O.I. Poluprezidentskaya sistema: teoreticheskie i prikladnye aspekty: avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. Kazan’, 2006. P. 32.
11. Zakariya F. Budushchee svobody. Neliberal’naya demokratiya v SShA i za ih predelami. M., 2004. P. 87–95.
12. Zor’kin V.D. Precedentnyj karakter reshenij Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii // Zhurnal ross. prava. 2004. № 12. P. 3–9.
13. Zujkov A.V. Evolyuciya instituta prezidentstva Rossijskoj Federacii: dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2009. P. 99–137.
14. Kalabrezi G. Budushchee prava i ekonomiki. M., 2016. P. 159.
15. Kapicyn V.M. Gosudarstvennaya diskreciya kak problema konstitucionnogo prava // Konstitucionnoe i municipal’noe pravo. 2006. № 3. P. 2–8.
16. Krasnov M.A. Zakonodatel’noe zakreplennye polnomochiya Prezidenta Rossii: neobhodimost’ ili servilizm? // Sravnitel’noe konstitucionnoe obozrenie. 2011. № 4. P. 91–103.

REFERENCES

1. Avak’yan S.A. Glava Rossijskogo gosudarstva i regional’nye struktury vlasti: opyt i problemy vzaimodejstviya // Konstitucionnoe i municipal’noe pravo. 2017. № 11. P. 40–47.
2. Avak’yan S.A. Konstitucionalizm i byurokratizaciya publichnoj vlasti // Vestnik MGU. Ser. 11 “Pravo”. 2014. № 1. P. 60–66.
3. Avak’yan S.A. Konstitucionnoe reformirovanie posredstvom podkonstitucionnyh aktov: problemy i resheniya // Vestnik MGU. Ser. 11 “Pravo”. 2011. № 2. P. 43.
4. Avak’yan S.A. Nekotorye mysli o sostoyaniyah i perspektivah konstitucionno-politicheskogo razvitiya Rossii // Vestnik MGU. Ser. 11 “Pravo”. 2016. № 1. P. 6.
5. Avak’yan S.A. Praktika konstitucionnyh reform: nekotorye problemy // Vestnik MGU. Ser. 11 “Pravo”. 2011. № 1. P. 32, 33.
6. Vereshchagina A.V. Evolyuciya gosudarstvennogo regulirovaniya sem’i i semejno-brachnyh otnoshenij v Rossii // Vestnik Instituta I.A.E. 2013. № 4. P. 101–107.
7. Vo vremena Vserossijskoj perepisi naseleniya 2002 g. V.V. Putin svoyu rabotu oharakterizoval kak “uslugi naseleniyu” [Elektronnyj resurs] – Rezhim dostupa: URL: <https://www.rbc.ru/politics/09/10/2002/5703b5069a7947783a5a4037> (data obrashcheniya: 06.06.2018).
8. Dolfsma M. Provaly gosudarstva: obshchestvo, rynki i pravila. M., 2017.
17. Krasnov M.A. “Monarhizaciya” prezidentskoj vlasti // Sravnitel’noe konstitucionnoe obozrenie. 2015. № 5. P. 100.
18. Krasnov M.A. Otec Nebesnyj i “otcy nacji” // Politija: Analiz. Hronika. Prognoz. 2017. № 2 (85). P. 146–164.
19. Krasnov M.A. Prezident v ekonomike: effekt “kompetencionnoj gravitacii” // Obshchestvennye nauki i sovremennost’. 2014. № 1. P. 77–92.
20. Krasnov M.A. Status glavy gosudarstva kak element avtoritarnogo potenciala prezidenta // Gosudarstvo i pravo. 2015. № 1. P. 5–16; № 2. P. 5–17.
21. Krasnov M.A. Tolkovaniya Konstitucii kak ee fakticheskie popravki // Sravnitel’noe konstitucionnoe obozrenie. 2016. № 1. P. 88, 89.
22. Linc H. Opasnosti prezidentstva // Predely vlasti. 1994. № 2–3. S. 3–24 [Elektronnyj resurs] – Rezhim dostupa: URL: <http://old.russ.ru/antolog/prede-ly/2-3/dem14.htm> (data obrashcheniya: 03.06.2018).
23. Martyshin O.V. Gosudarstvo i religiya v postsovetsoj Rossii (vtoraya chast’) // Gosudarstvo i pravo. 2015. № 8. P. 13–22.
24. Marchenko M.N. Gosudarstvennaya vlast’ v sovetskij i postsovetsoj periody razvitiya rossijskogo obshchestva: obshcherodovye priznaki i osobennosti // Vestnik MGU. Ser. 11 “Pravo”. 2016. № 6. P. 6, 7.
25. Mel’vil’ A. Yu. Neokonservativnyj konsensus v Rossii? (Osnovnye komponenty, faktory ustojchivosti, potencial erozii) // Politija: Analiz. Hronika. Prognoz. 2017. № 1. P. 38.

26. *Obolonskij A.V.* Politicheskij cinizm: koncept, praktika, al'ternativa // *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*. 2016. № 2. P. 73–81.
27. *Obolonskij A.V.* Himery osobogo puti – doroga v civilizacionnyj tupik // “Osobyj put” strany: mify i real'nost'. M., 2018. P. 11–53.
28. *Prokof'ev V.N.* Vyzovy prezidentalizma i perspektivy razvitiya demokratii v Rossii // *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo*. 2016. № 9. P. 21–31.
29. *Prokof'ev V.N.* Institut prezidentstva i politicheskie partii, predstavlennye v Gosudarstvennoj Dume Federal'nogo Sobraniya RF (pervaya i vtoraya chasti) // *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo*. 2018. № 2. P. 32–44; № 4. P. 28–33.
30. *Prokof'ev V.N.* Polnomochiya Prezidenta Rossii v prizme komponentov ego konstitucionno-pravovogo statusa // *Vestnik SGYuA*. 2016. № 2 (109). P. 158–164.
31. *Prokof'ev V.N.* Ekstraordinarnye polnomochiya Prezidenta RF // *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*. 2017. № 3. P. 8–13.
32. *Sapozhnikov V. Yu.* Rol' gosudarstva i cerkvi v ukreplenii instituta sem'i v sovremennom rossijskom obshchestve // *Molodoj uchenyj*. 2017. № 51. P. 211–213.
33. *Terent'eva L.V.* Konceptiya suvereniteta gosudarstva v usloviyah globalizacionnyh i informacionno-kommunikacionnyh processov // *Pravo. Zhurnal VShE*. 2017. № 1. P. 187–200.
34. *Trofimov E.A.* Prezidentalizm i ustojchivost' razvitiya politij: rossijskaya politicheskaya praktika i opyt zarubezhnyh stran // *Izvestiya Irkutskogo gos. unta*. Ser. “Politologiya. Religiovedenie”. 2015. № 12. P. 41–49.
35. *Judah B.* *Fragile Empire: How Russia Fell in and Out of Love with Vladimir Putin*. Yale University Press, 2013.
36. *Melville A.* Neo-Conservatism as National Idea for Russia? // *State and Political Discourse in Russia*. Rome: Reset-Dialogues on Civilizations, 2017. P. 147–160.
37. *Melville A., Mironyuk M.* Bad Enough Governance: State Capacity and Quality of Institutions in Post-Soviet Autocracies // *Post-Soviet Affairs*. 2016. Vol. 32. No. 2. P. 132–151.
38. *Nezhina T., Barabashev A.* Serving the Country or Serving Thyself: The Quest for Prosocial Motives of Russian MPA Students // *Review of Public Personnel Administration*. 2017. P. 1–29.
39. *Saikrishna Bangalore Prakash.* A Taxonomy of Presidential Powers // *Boston University Law Review*. 88, 2008. P. 332.

Сведения об авторе

ПРОКОФЬЕВ Вадим Николаевич – доцент департамента государственного и муниципального управления факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; 101000 Москва, ул. Мясницкая, д. 20

Authors' information

PROKOFIEV Vadim N. – associate Professor, Department of state and municipal administration, Faculty of Law, National Research University “Higher School of Economics”; 20 Myasnitskaya street, 101000 Moscow, Russia