

К вопросу о сущности скрытых полномочий Президента Российской Федерации

Григорьев Константин Викторович, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации; юридический факультет (Москва, Российская Федерация)
студент 3-го курса бакалавриата; e-mail: 202381@edu.fa.ru.

Научный руководитель:

Нардина Оксана Владимировна, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации; Департамент международного и публичного права (Москва, Российская Федерация)

доцент Департамента, кандидат юридических наук, доцент; e-mail: OVNardina@fa.ru.

Аннотация

В статье рассмотрены скрытые полномочия Президента РФ, причины, которыми обуславливается существование данного явления в государстве, а также конституционно-правовые последствия реализации скрытых полномочий на практике. Выделены особенности скрытых полномочий и правовая основа их функционирования в российской политико-правовой действительности.

Делаются выводы о роли Конституционного Суда РФ в определении возможности и правомерности реализации скрытых полномочий Президента РФ.

Ключевые слова: скрытые полномочия, Конституция РФ, Президент РФ, Конституционный Суд РФ, правовое государство, демократическое государство, живая конституция, права и обязанности, система сдержек и противовесов.

On the Essence of the Hidden Powers of the President of the Russian Federation

Konstantin V. Grigoriev, Financial University under the Government of the Russian Federation; Faculty of Law (Moscow, Russian Federation)

BA student; e-mail: 202381@edu.fa.ru.

Academic Supervisor:

Oksana V. Nardina, Financial University under the Government of the Russian Federation; Department of International and Public Law (Moscow, Russian Federation)

Associate Professor of the Department, PhD in Jurisprudence, Associate Professor; e-mail: OVNardina@fa.ru.

Abstract

The article examines the hidden powers of the President of the Russian Federation, the reasons for the existence of this phenomenon in the state, as well as the constitutional and legal consequences of the implementation of hidden powers in practice. The specific features of hidden powers and the legal basis of their functioning in the Russian political and legal reality are highlighted.

Conclusions are made concerning the role of the Constitutional Court of the Russian Federation in determining the possibility and legality of the implementation of the hidden powers of the President of the Russian Federation.

Keywords: hidden powers, Constitution of the Russian Federation, President of the Russian Federation, Constitutional Court of the Russian Federation, law-bound State, democratic State, living constitution, rights and obligations, system of checks and balances.

В соответствии с Конституцией РФ¹ Президент РФ имеет особый правовой статус, который состоит из определенных структурных элементов — прав и обязанностей, объединенных, помимо всего прочего, в научную категорию «полномочия» [1, с. 20].

Согласно толковому словарю Ожегова «полномочие» — это «официально предоставленное кому-нибудь право какой-либо деятельности, ведения дел»².

Традиционная точка зрения гласит: наличие набора полномочий у органов государственной власти и должностных лиц связано с конкретными нормами, которые дают им права и закрепляют за ними обязанности, что делает нормы права первостепенными по отношению к учреждаемым органам и является, в свою очередь, реализацией принципов правового государства на практике [4, с. 87]. Так, именно в нормативно-правовых актах находят свое отражение права и обязанности властвующих субъектов. На их основе функционирует механизм государства, в том числе и институт Президента РФ, подтверждая, таким образом, указанную выше позицию исследователей.

Однако, что интересно, Конституция РФ, федеральные конституционные и федеральные законы не утверждают, что полномочия Президента РФ ограничиваются действием соответствующего законодательства. Описываемый законодательством список полномочий органов государственной власти, должностных лиц в большинстве своем не является исчерпывающим — в тексте закона подобное явление выражается в закреплении так называемых иных полномочий.

Так, п. 2 ст. 4 Федерального закона от 26.02.1997 № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в РФ» закрепляет, что Президент РФ «осуществляет и иные полномочия в области мобилизационной подготовки и мобилизации, не урегулированные настоящим Федеральным законом»³.

Подобное первому упоминанию мы находим в п. 8 ст. 8 Федерального закона от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности», в соответствии с которым Президент РФ осуществляет «иные полномочия в области безопасности, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами»⁴. Однако в этом случае мы видим более «ограниченную» трактовку полномочий, поскольку текстом закона напрямую сказано об основаниях приобретения компетенций Президентом РФ в рассматриваемой сфере.

По мнению Ж. С. Тлеубаева, фактическим примером реализации скрытых полномочий может выступать следующая ситуация: «Если Президент РФ дает какое-то устное поручение Генеральному прокурору РФ, то это вряд ли можно считать законным <...> однако глава государства имеет возможность “предложить внимательнее разобраться с конкретным делом”, и тогда формально оно вряд ли может быть сочтено незаконным» [6, с. 34].

Другой пример скрытых полномочий: в 2022 г. Конституционный Суд РФ (далее — КС РФ) определил как соответствующие Конституции РФ положения международного договора между РФ и Херсонской областью касательно полномочий Президента РФ по назначению временно исполняющего обязанности высшего должностного лица (далее —

¹ Конституция РФ : принята на всеобщем референдуме от 12.12.1993 (с изм. от 01.07.2020) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 20.12.2022).

² Толковый словарь Ожегова [Электронный ресурс]. URL: <https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=22347> (дата обращения: 14.02.2023).

³ О мобилизационной подготовке и мобилизации в РФ : федеральный закон от 26.02.1997 № 31-ФЗ (в ред. от 26.05.2021) // Собрание законодательства РФ, 1997. № 9. Ст. 1014.

⁴ О безопасности : федер. закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ (в ред. от 09.11.2020) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_108546/ (дата обращения: 20.12.2022).

врио высшего должностного лица) области⁵. Схожие постановления были приняты касательно других международных договоров с другими новыми субъектами.

Назначению врио высшего должностного лица предшествовало назначение главы военно-гражданской администрации Херсонской области. Между тем стоит отметить, что первое полномочие было возложено на Президента РФ в соответствии с заключенным Россией договором⁶, второе же следует из его особого правового статуса как Верховного главнокомандующего.

Таким образом, Президент РФ имеет так называемые иные полномочия, которые не регулируются действующим законодательством традиционными для него методами — более конкретным закреплением в законодательстве отдельных положений, отражающих сущность тех или иных прав и обязанностей субъекта, — в силу абстрактного характера рассматриваемого вопроса. Однако они имеют правовое обоснование, что подтверждается существующей практикой, прежде всего судебными решениями и актами. Так, подобные полномочия получили множество названий — подразумевающиеся, экстраординарные, имплицитные, скрытые, иные, однако их сущность по факту та же, о чем говорили исследователи данной проблематики [2, с. 18; 6, с. 34].

Ряд ученых определяет понятие «скрытые полномочия» как «полномочия, напрямую в Конституции не предусмотренные, но логически вытекающие из ее текста» [3, с. 65]. Однако, на наш взгляд, данное определение не является полным, поскольку далеко не все полномочия подразумеваются Конституцией РФ.

Задачей Конституции РФ является закрепление лишь наиважнейших сторон общественных отношений, в связи с чем она не может охватить абсолютно все процессы и явления, складывающиеся в обществе.

Определенные права и обязанности Президента РФ возникают на основе федеральных конституционных законов, федеральных законов, принятых в целях конкретизации Конституции РФ, развития ее положений. Более того, в ряде случаев определенные полномочия Президента РФ возникают на основе издаваемых им же актов.

Так, В. В. Комарова [2, с. 19], приводя пример закрепления скрытых полномочий Указом Президента РФ, обратила внимание на п. 2 ст. 2 и п. 10 ст. 5 Федерального закона от 03.07.2016 № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в РФ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ», в соответствии с которыми Президент РФ не только наделяется правом создания публично-правовой компании на основании Указа, но и имеет возможность осуществления «отдельных полномочий в отношении публично-правовых компаний»⁷ на основании изданного им правового акта.

Безусловно, подобный способ упоминания скрытых полномочий может трактоваться как намеренное умалчивание законодателя, поскольку он намеренно сделал закрепляемый список полномочий незавершенным. Вследствие этого возникают определенные конституционно-правовые последствия, выражающиеся, с одной стороны, в развитии

⁵ По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора между РФ и Херсонской областью о принятии в РФ Херсонской области и образовании в составе РФ нового субъекта : пост. КС РФ от 02.10.2022 № 39-П [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_427962/ (дата обращения: 20.12.2022).

⁶ Договор между РФ и Херсонской областью о принятии в РФ Херсонской области и образовании в составе РФ нового субъекта от 30.09.2022 : ратифицирован Федеральным законом от 04.10.2022 № 375-ФЗ (вступил в силу 05.10.2022, письмо МИД России от 05.10.2022 № 19696/дп [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210030003> (дата обращения: 20.12.2022).

⁷ О публично-правовых компаниях в РФ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ : федер. закон от 03.07.2016 № 236-ФЗ (в ред. от 22.12.2020) // Собрание законодательства РФ, 2016. № 27 (часть I). Ст. 4169.

«гибкости» складывающейся правовой системы в связи с наделением субъекта скрытыми полномочиями на основе подтверждения органами судебной власти постфактум, в краткости описания законодателем иных полномочий в связи с их абстрактной сущностью и способами появления в государственном механизме, как это было показано ранее. Данное явление связано с «законодательной экономией» — отсутствием «чрезмерного» текста, направленного на четкое очерчивание компетенции каждого органа, что обычно свойственно «косным» правовым системам. С другой же стороны, создаются риски сосредоточения власти в руках властвующего субъекта в угоду собственных интересов, что чревато нарушением принципов и гарантий демократического государства, системы сдержек и противовесов посредством подчинения самостоятельных органов государственной власти.

Между тем отсутствие нормативного закрепления скрытых полномочий влечет не только конституционно-правовые последствия, но и последствия в области научного знания. В частности, одно из таких — слабая научная исследованность вопроса о сущности скрытых полномочий и их функционировании.

Причиной тому выступил, например, упомянутый ранее факт: данный вид полномочий сам по себе не находит нормативного закрепления в законодательстве в традиционном понимании, он есть следствие реализации уже закрепленных законодательством полномочий на практике и их расширительного толкования, что делает вопрос о скрытых полномочиях весьма затруднительным для исследования, поскольку, во-первых, основным источником знаний является практическая реализация Конституции РФ и законов в условиях динамичного развития общества, когда известные ранее институты рассматриваются под новым углом, и, во-вторых, сам институт президентства в РФ появился относительно недавно, с чем связано отсутствие четко сформировавшейся практики огласки и реализации скрытых полномочий.

Так, большинство исследователей соответствующей проблематики сходятся в том, что история возникновения скрытой формы полномочий связана со становлением России как демократического государства, начало которого сопровождалось экстраординарными ситуациями, требующими расширительного толкования полномочий отдельных органов государственной власти.

При этом скрытые полномочия имеют свои особенности, которые отличают их от традиционных полномочий. Во-первых, возникновение данной формы полномочий есть следствие реализации уже существующих полномочий, закрепленных положениями закона, на практике. Во-вторых, данная форма полномочий стоит во многом на грани нарушения закона и превышения должностных полномочий в силу своего неподтвержденного законом состояния, а потому и зачастую обращает на себя внимание со стороны как самих органов государственной власти, так и специалистов. И в-третьих, само подтверждение данного вида полномочий зависит от расширительного толкования законодательства, осуществляемого в конечном счете КС РФ. Это, в свою очередь, связывает скрытые полномочия с понятием «живая конституция», поскольку КС РФ де-факто имеет возможность, не меняя текста Основного закона, влиять на его реализацию в действительности, признавая за субъектами государственной власти ранее не раскрытые полномочия.

В частности, указанное выше подтверждается тем фактом, что вскоре после избрания Россией нового пути исторического развития, сопровождающегося развитием института президентства, законодатель довольно-таки скоро пришел к следующему выводу: ряд полномочий Президента РФ отсутствовал в Конституции РФ и никак не был охарактеризован ею. В связи с этим органам судебной власти потребовалось определить условия или же ограничения реализации скрытых полномочий Президента РФ в части издания нормативных указов, установленных в Постановлении КС РФ от 30.04.1996 № 11-П

«По делу о проверке конституционности п. 2 Указа Президента РФ от 03.10.1994 № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в РФ» и п. 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ, утвержденного названным указом»: во-первых, «такие указы не противоречат Конституции РФ и федеральным законам» и, во-вторых, «их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов»⁸. Именно они и явились теми «критериями», на основе которых КС РФ в свое время определил «легальность» приобретения Президентом РФ нормотворческих полномочий, прямо не описанных в Конституции РФ.

Тем не менее КС РФ лишь конкретизирует действие Конституции РФ в реальности, дает в соответствии со ст. 125 Конституции РФ толкование существующих норм права. Так, ее отдельные положения, принятые для развития норм, закрепляющих принцип правового государства, подтверждают таковой статус России. Это выражается, например, посредством ч. 1 и ч. 2 ст. 15 Конституции РФ: «...Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы», при этом «законы и иные правовые акты, принимаемые в РФ, не должны противоречить Конституции РФ»⁹, что еще раз подчеркивает обоснованность решения КС РФ.

В правовом государстве со сложившимся конституционным правопорядком определение базовых ограничений реализации скрытых полномочий выступает гарантией соблюдения прав и свобод человека, отсутствия произвола со стороны как самого государства, так и отдельных его субъектов. В противном случае, как было отмечено В. О. Лучиным, их использование «в отсутствие стабильного конституционного правопорядка и законности чревато негативными последствиями: ослаблением механизма сдержек и противовесов, усилением одной ветви власти за счет другой, возникновением конфронтации между ними»¹⁰.

В правовом государстве функционирование скрытых полномочий, как верно отметил В. Н. Прокофьев, «является не попыткой ущемить основы гражданского общества, а стремлением охранять государственный порядок и общественное спокойствие в интересах гражданского общества» [5, с. 5]. Само их наличие не есть пренебрежение правом со стороны государства — оно есть необратимое следствие реализации правовых норм в обществе.

Между тем реализация скрытых полномочий требует нахождения баланса между возможностью и правоммерностью их использования, ибо его отсутствие ставит под угрозу развитие демократического правового государства: как отрицание существования скрытых

⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. N 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом». Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10305/ (дата обращения: 20.12.2022).

⁹ Конституция РФ : принята на всеобщем референдуме от 12.12.1993 (с изм. от 01.07.2020) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 20.12.2022).

¹⁰ Особое мнение судьи КС РФ В. О. Лучина «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. N 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом». Приложение к Постановлению Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 № 11-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10305/1204b768ac42289db795e9440dd5c63bfa2f2c61/ (дата обращения: 20.12.2022).

полномочий, так и объяснение совершаемых Президентом РФ действий, находящихся в соответствии с действующим законодательством вне его ведения, чревато негативными последствиями. В первом случае мы имеем дело с Президентом РФ, не обладающим в достаточной мере и степени возможностью обеспечивать собственный статус «гаранта Конституции РФ» в случаях, не предусмотренных законом, что, как мы знаем, нередко случается в жизни в силу ее многоаспектности. Во втором же случае власть «гиперболизирована», что отражает очевидное нарушение установленных гарантий правового государства — концентрацию власти у одного властвующего субъекта, влекущую отсутствие системы сдержек и противовесов в рамках всего государственного механизма.

Получается, возможность реализации скрытых полномочий Президента РФ и ограничения, применяемые по отношению к ним, должны быть адекватными. Безусловно, далеко не малую роль в этом играет и сформированное в обществе правосознание. В особенности правосознание судей КС РФ, решение которых отражает официальную точку зрения в вопросе правомерности и оправданности наделения гаранта Конституции РФ новыми, требуемыми для обеспечения конституционного правопорядка правами и обязанностями. Во многом именно правосознание в совокупности с конкретными историческими условиями определяет необходимость признания за властвующими субъектами полномочий, не закрепленных в Конституции РФ и федеральном законодательстве.

Подводя итоги, отметим, что скрытые полномочия Президента РФ представляют собой легальные действия Президента РФ, возможность совершения которых напрямую действующим законодательством (Конституция РФ, ФКЗ, ФЗ) не устанавливается, но совершение которых требуется для функционирования самого института президентства в РФ и государственного механизма в целом.

Трактование скрытых полномочий через термин «полномочие», на наш взгляд, не может соответствовать смыслу понятия «полномочия», указанного в настоящих словарях русского языка и принятых действующими правоприменительными органами, поскольку дефиниция «полномочие» подразумевает под собой наличие официального законодательного акта, устанавливающего правомочия тех или иных субъектов права. Скрытые полномочия по своей сути не являются предметом нормативного регулирования со стороны действующего законодательства и потому не могут пониматься через традиционное трактование слова «полномочие».

Отсутствие правового регулирования скрытых полномочий, с одной стороны, становится причиной возможного последующего рассмотрения КС РФ правомерности совершения Президентом РФ данных действий, с другой — является фактором, обеспечивающим динамичность развития института президентства в России.

Большая роль в создании и обеспечении баланса рассматриваемого механизма отводится КС РФ, подтверждающему или, наоборот, отрицающему наличие «иных» полномочий у Президента РФ в результате издания актов толкования норм Конституции РФ. Наделяя высшее должностное лицо государства новыми компетенциями, КС РФ руководствуется в своем решении, прежде всего, сложившимися на данном историческом этапе обстоятельствами, что делает его своеобразным «законодателем» в тех областях права, которые требуют незамедлительного регулирования, но в силу своей абстрактности не могут быть закреплены иначе.

Литература

1. *Жанузакова Л. Т.* О соотношении функций, компетенции и полномочий государственных органов // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан, 2020. № 2 (60). С. 19–24.

2. *Комарова В. В.* Скрытые полномочия Президента России: вопросы теории и практики // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина [МГЮА]. 2018. № 6. С. 15–23.
3. *Леоненко Н. Т.* Феномен «живой конституции» и статус главы государства // Российский юридический журнал, 2019. № 3 (126). С. 63–74.
4. *Морозова Л. А.* Теория государства и права : учебник. М.: Эксмо, 2010. 510 с.
5. *Прокофьев В. Н.* Экстраординарные полномочия Президента РФ // Государственная власть и местное самоуправление, 2017. № 3. С. 8–13.
6. *Тлеубаев Ж. С.* Скрытые полномочия Президента РФ // Вестник Челябинского государственного университета, 2012. № 27 (281). С. 34–38.