

Yaroslav Startsev. L'institutionalisation des compétences implicites du Président russe et leur rôle dans le fonctionnement du pouvoir présidentiel// Revue d'études comparatives Est-Ouest, 2008, vol. 39, n° 2 , p. 93-116.

Я.Ю.Старцев \*

## **Институционализация неявных полномочий Президента РФ и их роль в функционировании президентской власти**

### ABSTRACT

*Статья посвящена анализу тех полномочий Президента РФ, которые лишь косвенно упомянуты в российской Конституции, либо отсутствуют в ней. Наряду с общепризнанными президентскими функциями, создание вспомогательных структур, переподчинение главе государства некоторых органов исполнительной власти, деятельность совещательных органов, неформальные указания, формируют особую подсистему президентской власти, существенно расширяющие ее возможности. Проанализированы основные неявные полномочия, процесс их институционализации в 1990-х — 2000-х гг. и преемственность по отношению к советской системе государственного управления. В заключении анализируется роль неявных полномочий в функционировании президентской власти.*

Укрепление власти российского Президента вполне вписывается в логику Конституции 1993 г., которая во многом и была направлена на создание сильной и самостоятельной президентской власти (Lesage, 1994; Colas, 1997). Именно конституционные полномочия Президента дают основания многим российским конституционалистам считать, что президент выведен за рамки разделения властей и находится, в каком-то смысле, «над» другими ветвями власти (Баглай, 2007; Иванов, Устименко, 2007). При всей внутренней противоречивости подобных утверждений (наличие разделения властей как раз и должно исключать привилегированное положение какой-то одной ветви, или органа власти), они достаточно убедительно аргументируют доминирующее положение Президента в российском конституционном дизайне. Однако конституционные полномочия как таковые представляют собой лишь спектр возможностей и ограничений, использовать которые президентская власть может по-разному – и практика четырех президентских сроков, на протяжении которых сменились два Президента, убедительно это показывает. Именно такая постановка вопроса структурирует большую часть исследований российской президентуры: с одной стороны – широкий объем полномочий, закрепленный действующими нормами, с другой – конкретные практические действия по использованию этих полномочий, во многом определяющиеся личностью конкретного Президента и политической конъюнктурой (см., напр., Nicholson, 2001).

Между тем, существует чрезвычайно важный аспект власти российского Президента, который не вписывается в эту бинарную структуру. Речь идет о неявных полномочиях – о

---

\* Старцев Ярослав Юрьевич, кандидат политических наук, доцент Уральской Академии государственной службы, Екатеринбург. Mailto:[yaroslav.startsev@uapa.ru](mailto:yaroslav.startsev@uapa.ru)

тех, которые в Конституции упомянуты лишь вскользь, либо не упомянуты вовсе. Масштаб этих полномочий не может быть выведен непосредственно из анализа текста Конституции – только из практики ее использования; некоторые из них закреплены иными правовыми актами, некоторые имеют очень противоречивое правовое оформление. И, в то же время, использование подобных полномочий стремительно институционализируется и уже не может быть сведено к конкретным действиям или стилю правления отдельного Президента. Это политико-правовое наследие, которое, постоянно укрепляясь, переходит от Ельцина – к Путину, от Путина – к следующему Президенту. Именно неявные полномочия во многом определяют механизм функционирования президентской власти в России и ее динамику.

Настоящее исследование является попыткой систематизации неявных полномочий, выявления степени их институционализированности и определения их роли в функционировании президентской власти и, шире, российской политической системы в целом. Мы не рассматриваем в рамках данной статьи «безусловные» полномочия Президента, прямо указанные и ограниченные в Конституции и зачастую характерные для глав современных государств: международная деятельность, нормотворческая деятельность, определенные Конституцией полномочия по назначению должностных лиц, полномочия Верховного главнокомандующего, компетенцию, связанную с введением чрезвычайного положения, право вето и т.д. Точно так же, мы не затрагиваем вопрос неформальных рычагов управления, злоупотреблений, личного влияния, и прочих факторов управления, которые являются либо косвенными, либо явно незаконными, либо связанными преимущественно с личными особенностями конкретного Президента или членов его окружения.

### ***Неявные полномочия и подсистемы президентской власти***

Нам представляется наиболее удобным анализировать не отдельные полномочия сами по себе (что зачастую невозможно ввиду отсутствия внятного правового оформления), а отдельные институты, в рамках президентской власти, которые создаются за счет подобных неявных полномочий – и, в качестве обратного воздействия, легитимируют эти полномочия уже самим своим существованием. Таких институтов «среднего уровня» можно насчитать несколько:

- Силовая подсистема президентской власти
- Администрация и другие президентские структуры
- Система президентских назначений
- Поручения Президента
- Сопроводительные органы при Президенте
- Полномочные представители Президента
- Послания к Федеральному собранию

#### *Силовая подсистема президентской власти*

Непосредственное руководство силовыми министерствами и ведомствами является одной из важнейших характеристик российской президентуры. Юридической основой этого института являются положения ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и краткое положение Конституции о Совете Безопасности. ФКЗ «О правительстве...» предусматривает, что

«Президент Российской Федерации ... руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждает по представлению Председателя Правительства Российской Федерации положения о них и назначает

руководителей и заместителей руководителей этих органов, а также осуществляет иные полномочия... Президент Российской Федерации ... до принятия федеральных законов о внесении соответствующих изменений в федеральные законы может перераспределять установленные федеральными законами функции федеральных органов исполнительной власти, деятельностью которых руководит Президент Российской Федерации» (ст.32).

Изменение, через указы Президента, структуры федеральных органов исполнительной власти периодически дополняет этот перечень ведомствами, подчиненными упомянутым министерствам или ассоциированными с ними (налоговая полиция в период ее существования, служба исполнения наказаний, служба судебных приставов, миграционная служба и т.д.). Таким образом, если прочтение текста закона позволяет предположить, что речь идет о 6 министерствах и ведомствах (соответственно, МО, ФСБ, МВД, МЮ, МИД и МЧС), то на практике, с учетом положений президентских указов и отраслевого законодательства, непосредственно главе государства, в обход правительства, подчинено 20 органов исполнительной власти: 5 министерств, 12 федеральных служб и 3 федеральных агентства. (Вопросы структуры, 2004)

Деятельность этих ведомств координируется преимущественно Советом Безопасности, создание которого – без уточнения его функций и места в системе государственного управления – предусматривает ст. 83 Конституции и, более подробно, ФЗ «О безопасности». В состав СБ, председателем которого является сам президент, входят силовые министры, премьер-министр и министр финансов, председатели палат парламента и, с 2000 года, полномочные представители Президента в федеральных округах. Роль СБ в государственном управлении часто дает основания считать его своего рода силовым правительством, действующим параллельно правительству «гражданскому»: это постоянно действующий орган, который собирается 3-6 раз в год на заседания, и в промежутках - на регулярные оперативные совещания, рассматривает ключевые вопросы военной политики, правоохранительной деятельности, готовит проекты нормативно-правовых актов в этой сфере (например, военную доктрину или концепцию национальной безопасности). Решения СБ оформляются указами Президента, что еще раз подчеркивает его доминирующую роль в рамках этого органа: с этой точки зрения, оправданы аналогии не столько с российским правительством, чаще заседающим без Президента и принимающим собственные правовые акты, а с администрацией Президента США, например. Параллельное существование двух коллегиальных органов, разделенных по отраслевому принципу, одним из которых руководит президент, а другим – премьер-министр, могло бы говорить о еще большей «раздвоенности» исполнительной власти, чем, например, во французском случае. Это разделение, однако, имеет двойную компенсацию: во-первых, президент периодически председательствует и на заседаниях правительства, и, во-вторых, если «гражданские» министры избавлены от формальной необходимости участвовать в обсуждении вопросов безопасности, то «силовики», напротив, являются также и членами правительства РФ. Должность секретаря СБ, который назначается Президентом, часто рассматривается как трамплин к более заметным властным позициям: в разное время эту должность занимали такие российские политики как Александр Лебедь, Борис Березовский, Владимир Путин и Сергей Иванов.

#### *Администрация и другие президентские структуры*

В функционировании российской президентуры огромную роль играют два органа государственной власти, непосредственно подчиненные главе государства: Администрация и Управление делами. Создание администрации предусмотрено Конституцией (соответствующее положение чрезвычайно кратко: Президент «формирует Администрацию Президента Российской Федерации», ст.83, п. «и»); все остальное регулирование ее деятельности осуществляется президентскими указами. Управление делами существует

исключительно на основании указов.

У президентской Администрации существует репутация реального центра государственной власти в России, вершины официальной пирамиды, где определяется абсолютно все. Отчасти эта репутация обусловлена тем, что именно в рамках администрации готовятся проекты решений главы государства, от назначений на государственные должности - и до законопроектной деятельности. В силу своей автономности от других органов власти, наличия представительств в регионах и относительной обеспеченности штатом (порядка 2000 служащих), президентская администрация выполняет еще одну важную функцию – контрольную. Утвержденное президентским указом «Положение об администрации» предусматривает, что этот орган контролирует выполнение всех президентских решений, а также федеральных законов, любыми органами власти и государственными учреждениями. Результатом контрольной деятельности является информирование самого Президента. Контроль является тотальным: любое положение президентского указа или распоряжения, так же как прямое поручение (см. ниже) автоматически ставится на контроль в Администрации. Соответственно, в 2004 г. контроль осуществлялся в отношении 1896 президентских решений (аналогичные цифры – для других лет), плюс исполнение принятых по президентским проектам федеральных законов, исполнение тезисов президентских посланий и пр. Наряду с этим, все «неявные» полномочия главы государства, о которых идет речь в данной статье, курируются именно администрацией, от обеспечения работы Совета Безопасности – и до подготовки текстов президентских посланий или контроля над выполнением поручений. Пост главы администрации по влиятельности сравним с должностью премьер-министра; в ельцинскую эпоху глава администрации часто рассматривался как второй человек в государстве после самого Президента. Даже неполный перечень людей, занимавших эту должность, достаточно хорошо демонстрирует ее значение: Анатолий Чубайс, Валентин Юмашев, Александр Волошин, Дмитрий Медведев.

Управление делами Президента РФ существует исключительно в рамках указного права: именно президентские указы и распоряжения создали эту структуру в 1993 г.<sup>1</sup>, наделили ее статусом федерального органа исполнительной власти и очертили круг полномочий. Резюмировать эти полномочия просто: материальное обеспечение высших органов государственной власти. Зависимость судебной, законодательной и исполнительной власти, Центральной избирательной комиссии и Счетной палаты в отношении материально-технической базы, включая предоставление положенных по закону льгот, от управления делами Президента создает для президентской власти формально малозначимый, но фактически – весьма существенный канал влияния. Примером такого рода влияния можно считать многочисленные сообщения, а иногда и скандалы, связанные с приватизацией членами Федерального Собрания или Правительства объектов недвижимости, предоставленных им для служебного пользования. И сама приватизация, и возможный скандал, следующий за ней, напрямую связаны с полномочиями Управления делами. Аналогично, эта президентская структура отвечает за распределение недвижимости, включая офисные здания, между органами власти, и обслуживание этих зданий. Кроме того, Управление делами распоряжается значительной частью собственности РФ за границей. В 2007 г. Управление делами Президента РФ оказывается также в роли распорядителя субсидий, предоставляемых за счет бюджета общественным организациям (Об Управлении делами...).

### *Президентские назначения*

Конституционный перечень должностей, входящих в президентскую номенклатуру, сравнительно невелик. В соответствии с текстом Конституции, Президент назначает заместителей председателя правительства, федеральных министров, федеральных судей, высших военачальников, послов и иных представителей РФ в других государствах,

---

<sup>1</sup> Первым управляющим делами был Павел Бородин; до 1993 г. эта структура входила в состав президентской администрации в качестве социально-производственного управления.

собственных полномочных представителей. Кроме того, Президент представляет для согласования кандидатуры председателя правительства, председателя Центробанка, судей высших судебных органов и Генерального прокурора.

Президентские полномочия в этой сфере расширяются в трех направлениях. Во-первых, уже упоминавшееся назначение руководителей ведомств «президентского блока», их заместителей и начальников управлений \ департаментов: таким образом, глава государства лично контролирует эти органы по крайней мере до второго уровня иерархии. Во-вторых, президентскими указами назначаются руководители ряда государственных организаций, в частности - Рособоронэкспорт, российская телевизионная и радиовещательная компания (РТРК), Внешэкономбанк. В сумме это расширяет президентскую номенклатуру примерно на 100 позиций, причем все эти назначения дискреционны. Наконец, ФЗ № 184 об органах власти субъектов РФ наделяет Президента полномочием по внесению в региональные парламенты кандидатур для назначения на должность главы региона. Поскольку отказ от президентского кандидата влечет за собой роспуск регионального парламента, эта президентская прерогатива справедливо рассматривается как «назначение» губернаторов (президентов республик в составе РФ). Тот же закон предоставляет Президенту возможность назначения временно исполняющего обязанности главы региона, когда предыдущий руководитель неожиданно оставляет должность. Кроме того, в соответствии с законом о гарантиях избирательных прав, Президент назначает 1/3 членов Центральной избирательной комиссии (Об основных гарантиях...).

### *Поручения Президента*

Согласно Конституции, всю свою правовую деятельность Президент осуществляет путем принятия указов и распоряжений; никакие иные формы не предусмотрены. Между тем, многие решения Президента принимают вид поручений; по данным Контрольного управления Президента РФ, ежегодно глава государства дает более 2000 поручений, в т.ч. больше 1000 «прямых поручений».<sup>2</sup> Поручения Президента содержат волеизъявление властного субъекта, это прямое указание Президента предпринять какое-либо действие. Указание оформляется документально: некоторые акты министерств и ведомств, цитирующие поручения Президента, ссылаются на конкретный документ, имеющий дату принятия, и исходящий регистрационный номер; вместе с тем, тексты поручений не публикуются, в отличие от других президентских актов. Поручение - акт индивидуальный, адресный: в каждом случае указывается исполнитель-адресат поручения, которым может являться как министерство (ведомство) в целом, так и отдельное должностное лицо. Список потенциальных исполнителей \ адресатов оказывается достаточно разнообразным: поручения адресуются Правительству РФ и его председателю, отдельным министерствам (мы не обнаружили никаких ограничений, в том, что касается перечня затронутых министерств и ведомств), министрам, главам и правительствам субъектов РФ, Администрации Президента и ее руководителю, полномочным представителям Президента и действующим при нем органам и должностным лицам (советы, комиссии и т.д.). Сам Президент в своем указе от 6 ноября 1996 г. предписывает выполнять поручения всем «федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации»; комментаторы называют в числе адресатов «должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, субъектов Российской Федерации и других организаций» (Саввин, 1996, с.6). Таким образом, сфера действия поручений охватывает всю государственную систему исполнительной власти и собственно президентские структуры. У поручений ярко выраженный обязательный характер, что закреплено, в частности, названным указом об усилении контроля за исполнением поручений и ответственности за их невыполнение (№ 1536 от 6 ноября 1996 г.).

<sup>2</sup> Данные, приведенные в ежегодных отчетах Контрольного управления, публикуемых в бюллетене «Президентский контроль», 1996-2007.

Наконец, поручения имеют и не связанные с контролем правовые последствия. Многие ведомственные и региональные правовые акты принимаются на основании поручений, которые упоминаются наряду с другими актами Президента и Правительства. Органы исполнительной власти включают поручения в число «юридических оснований для издания приказа» (Письмо Минсоцзащиты, 1995). Сами поручения не являются актами нормативными - их выполнение обязательно лишь для адресата, - но при их исполнении могут приниматься как административные, так и нормативные акты.

Содержание поручений не имеет устойчивых ограничений или спецификации. Однако, можно выделить несколько типичных ситуаций, регулируемых с их помощью. Во-первых, можно различать поручения, предписывающие конкретное действие, и поручения, предписывающие разрешить проблему, без уточнения способа решения. В первом случае речь может идти о выделении денежных средств (в виде кредитов, ссуд, субсидий и т.д. - как правило, уточняется сумма), о предоставлении налоговых и иных льгот, о проведении экспертизы и т.д. Во втором случае не представляется возможным как-то ограничить сферу применения поручений: они могут предписывать разрешить любую проблему, потенциально входящую в сферу ведения исполнительной власти. Во-вторых, поручения могут носить организационный характер (быть связанными с кадровыми вопросами, с организацией деятельности органов исполнительной власти и Администрации Президента) либо быть направленными на изменения в обществе. Таким образом, в роли объекта, на регулирование положения которого направлено волеизъявление, могут выступать либо органы управления, либо представители частных структур, предприятия разной формы собственности, группы населения. Наконец, поручения Президента могут прямо предписывать разработку нормативного или административного акта, или же лишь подразумевать ее.

При этом неясно, насколько поручения соответствуют конституционным полномочиям Президента. Согласно тексту Конституции, в полномочия главы государства не входит руководство исполнительной властью на всех уровнях, он может лишь руководить работой Правительства. Возможность отдавать непосредственные указания другим органам исполнительной власти или должностным лицам не предусмотрена (мы видели, что отчасти эта ситуация откорректирована ФКЗ «О Правительстве»). Однако содержание поручений, актов индивидуальных, не соответствует этому списку, равно как и подразумеваемым полномочиям; оно не соответствует и более общим конституционным полномочиям главы государства. С точки зрения содержания, таким образом, конституционным полномочиям Президента соответствуют лишь поручения, адресованные его Администрации и иным непосредственно подчиненным органам, а также некоторые поручения, адресованные Правительству и его председателю.

Юридически поручение не имеет права на существование: ни в одном тексте не устанавливаются поручения как правовые акты. Президент в своем указе, посвященном мерам контроля, говорит о поручении как о факте, но не ссылается на правовые основы его существования. Между тем, практика принятия поручений устоялась настолько, что часто они утверждаются списком (см.: Перечень поручений...); эта практика ни разу не вызвала официально оформленных протестов или обращений в судебные инстанции.

### *Совецательные органы при Президенте*

Президент возглавляет и \ или формирует несколько совещательных органов, созданных им самим, т.е. опять же в рамках указного права, либо законодательным путем. Наиболее значимыми из них являются Государственный совет и Общественная палата. Объединяет их прежде всего то, что предполагаемое их влияние на общественную жизнь достаточно велико, тогда как их существование под эгидой Президента никак не вытекает напрямую ни из Конституции в целом, ни из конституционного регулирования президентских полномочий в частности.

Государственный совет, в состав которого по должности входят главы субъектов РФ, был создан в сентябре 2000 г., одновременно с реформой Совета Федерации, запретившей

главам субъектов входить в состав верхней палаты парламента. Эта одновременность часто дает основания рассматривать создание Госсовета как своего рода «компенсацию» губернаторам за утрату статуса членов совета Федерации. Однако Госсовет не стал классической синекурой: наряду со своей символической ролью (представительство регионов) и задачей обратной связи (заседания Госсовета проводит сам Президент), он выполняет важные законопроектные функции. Государственный совет рассматривает наиболее актуальные вопросы государственной политики, готовит предложения, зачастую альтернативные разработкам правительства. Таким образом, Госсовет оказывается в положении политического противовеса другим субъектам законопроектной деятельности, - с той оговоркой, что решения Госсовета не имеют юридической силы, и лишь могут впоследствии интегрироваться в президентские решения и инициативы.

Общественная палата РФ создана законом № 32-ФЗ от 4 апреля 2005 г. Президент формально не участвует в ее работе, однако формирование палаты зависит именно от него: треть членов ОП назначаются Президентом, а затем происходит кооптация двух оставшихся третей. Общественная палата призвана выполнять законопроектные функции (опять же без формального права законодательной инициативы), функцию «общественной экспертизы» законопроектов – т.е., своего рода предварительный контроль без полномочий по корректировке текстов законопроектов - и обеспечение обратной связи в отношении общественных организаций. На наш взгляд, основная задача Общественной палаты все же несколько иная: обеспечение институционального контроля за интеллектуалами (именно они составляют большую часть палаты) и общественными организациями, а также активное привлечение и тех, и других к легитимации государственной политики. С этой точки зрения, непосредственная зависимость формирования ОП от Президента говорит не только о выделении «работы с гражданским обществом» в отдельное направление государственной политики и о последовательной институционализации этого направления, но и о включении данного направления в «президентский блок» (ср. Параконституционное строительство...).

Наряду с этим, 9 советов и 9 комиссий созданы непосредственно при Президенте, т.е. и формируются, и возглавляются самим главой государства на основании утвержденных им положений. Комиссии, выполняющие консультативные и информационно-аналитические функции, в основном специализированы по традиционным полномочиям главы государства (гражданство, государственные награды, до недавнего времени – помилование). Однако, большая часть советов и некоторые комиссии занимаются рассмотрением вопросов, не отнесенных прямо к президентским полномочиям, или входящих в рассматриваемые нами «неявные» полномочия (военно-техническое сотрудничество, федеративные отношения, наука и образование, культура и искусство, развитие гражданского общества, до начала 2000-х гг. - взаимодействие с казачеством и пр.). По существу, эти совещательные органы представляют собой форму выведения некоторых вопросов за рамки официальной структуры президентской администрации и привлечения к экспертной деятельности людей, не входящих в штат администрации.

### *Полномочные представители Президента*

В соответствии с Конституцией, Президент назначает собственных полномочных представителей (ст.83, п. «к»). Функции и сфера деятельности этих представителей определяется Президентом самостоятельно, - по крайней мере, Конституция не говорит об этом ни слова. На практике, Президент РФ назначает полномочных представителей в высших органах государственной власти (в Федеральном Собрании, в высших судебных инстанциях) и в федеральных округах (до 2000 г. - в субъектах федерации). Статус их регулируется соответствующими президентскими указами. Если представители в высших органах власти представляют Президента в буквальном смысле этого слова, т.е. выступают от его имени, то представители в федеральных округах обладают собственными полномочиями, которые также расширяют сферу президентской власти. Прежде всего это

контрольно-надзорные полномочия, в т.ч. по отношению к субъектам федерации, и координирующие полномочия по отношению к территориальным представительством федеральных органов исполнительной власти, что делает полпредов уже совсем похожими на французских префектов. Одной из наиболее очевидных форм координационной деятельности является функционирование Советов при полпредах, объединяющих руководителей федеральных структур в регионе и созданных президентским указом (О Советах...). По сути дела, Советы, координационные и общественные советы при полномочных представителях воспроизводят на региональном уровне функции совещательных органов при Президенте. Кроме того, полномочные представители обладают значительной кадровой властью: именно они представляют или согласуют кандидатуры на должности глав регионов и руководителей территориальных федеральных структур. Полпреды Президента включены в структуру президентской администрации, которая и здесь оказывается в роли координирующего центра.

### *Послания к Федеральному Собранию*

Конституция РФ дает Президенту право ежегодно обращаться с посланиями к Федеральному Собранию «о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства» (ст. 84). Норма эта неизбежно наводит на мысль о следовании американской традиции ежегодных обращений Президента, State of the Union. Поначалу представлявшие собой нечто среднее между отчетом и декларацией намерений, постепенно президентские послания трансформируются в совокупность стратегических указаний, обязательных для всех органов власти. Результат – в практике деятельности государственных органов послания Президента стали расцениваться как один из видов президентских актов, столь же обязательный к выполнению, как и другие. Оформляются эти ожидания либо через указы Президента, либо через полномочия президентской администрации: с 2004 г. в перечень документов и действий, подлежащих контролю со стороны Контрольного управления администрации, внесен и контроль выполнения органами власти основных положений посланий Президента (Положение о Контрольном управлении...; О первоочередных мерах...). Соответственно, в своих отчетных документах, как и в случае выездных проверок, государственные органы оказываются вынуждены в том числе отчитываться и о том, что делается для реализации основных положений президентских посланий. Реагируя на это, или следуя прямым указаниям Президента, различные министерства и ведомства включают соответствующий пункт – выполнение посланий и контроль – во внутриведомственные документы, делая его уже безусловно обязательным для исполнителей (Об утверждении сводного плана...; О плане мероприятий...). В свою очередь, Президент все в большей степени насыщает текст посланий конкретными указаниями: он требует принятия документов с определенным содержанием, выделения средств – с обозначением конкретных сумм, - создания новых государственных структур и пр. Поскольку послания не имеют статуса правового акта (ср. Лучин, Мазуров, 2000, с. 20-21), эти решения обретают юридическую правомочность через решения правительства, законопроекты, президентские указы, решения федеральных и региональных органов исполнительной власти. Наконец, в 2000-х годах Государственная Дума также начинает принимать Послания как набор конкретных указаний, обязательных к исполнению (Об образовании рабочей группы...).

Аналогичная, но менее очевидная ситуация складывается с бюджетными посланиями Президента. Конституция не предусматривает бюджетных посланий как особого вида деятельности Президента, однако соответствующие положения были закреплены в Бюджетном кодексе. Императивность бюджетных посланий не так очевидна, поскольку речь идет, по сути, о представлении уже готового проекта бюджета, разработанного правительством. Таким образом, эта вторая категория посланий скорее просто легитимирует, через явно указываемую позицию Президента, правительственный проект. Вместе с тем, бюджетные послания содержат и рекомендации, адресованные субъектам федерации, т.е.

стремятся выйти за пределы бюджетных полномочий федеральных органов власти.

### *Логика институционализации*

Таким образом, при сопоставлении реального объема президентских полномочий, в той или иной степени институционализированных, и полномочий конституционных, мы можем констатировать значительное расширение сферы президентской власти. Расширение это происходит за счет тех видов деятельности, которые обеспечивают главе государства непосредственный, часто персональный контроль и возможность вмешательства в ключевых вопросах, не отнесенных Конституцией к ведению Президента: распределительные функции, в особенности в отношении высших органов государственной власти, контрольные функции, силовой ресурс, возможность оперативного вмешательства в деятельность органов исполнительной власти. Кроме того, эти внеконституционные полномочия формируют каналы президентского влияния на властные институты, которые, с точки зрения основного закона, Президенту не подчинены и не подотчетны: высшая судебная и законодательная власть, региональные элиты и органы местного самоуправления. Иными словами, расширение президентских полномочий направлено на компенсацию как раз тех конституционных положений, которые давали некоторым исследователям основания характеризовать российскую президентуру как «слабую»: отсутствие "президентской партии", урезанные полномочия в отношении Государственной Думы (ограниченная возможность роспуска), незначительные возможности влиять на государственные институты вне "президентского домена", т.е. на органы власти регионов и на не-силовые министерства и ведомства, тем более - на парламент; наконец - отсутствие собственной системы властных институтов, на которую Президент мог бы опираться (Ковлер, 1993, с.28; 1998, с.27; Салмин, с.9-10). В конечном счете, каждое из «неявных» полномочий расширяет также дискреционность президентских решений; с этой точки зрения, по многим вопросам Конституция предоставляет Президенту *carte blanche* (открытым остается вопрос о функциях Совета безопасности, администрации, о праве Президента создавать государственные органы, о возможности появления полномочий, не указанных в Конституции), и глава государства заполняет этот лист по собственному усмотрению.

Подобный рост влияния президентской власти встречал сопротивление со стороны части политических элит; характер и масштабы этого сопротивления хорошо могут быть проиллюстрированы историей с президентским указом № 1412 от 2 октября 1996 г. В 1996 г. Президент РФ принимает указ, утверждающий положение о президентской администрации. Группа депутатов Госдумы обращается в Конституционный Суд на предмет соответствия этого положения Конституции. В частности, депутаты оспаривают право Президента присваивать администрации статус «государственного органа» (полагая, что эта структура должна осуществлять исключительно вспомогательные функции), и целый ряд полномочий администрации, закрепленных в положении. В то время, как КС начал рассмотрение обращения, Президент пересматривает свой указ, вычеркивая оттуда некоторые спорные положения, но сохраняя пункт о том, что администрация является государственным органом. КС прекращает судопроизводство по данному делу за исчезновением предмета спора, уточняя, что статус государственного органа важен не сам по себе, а в контексте конкретных полномочий этого органа. Ввиду того, что спорные полномочия Президентом отозваны, сам по себе статус не является чем-то, конституционность чего можно было оспаривать; вместе с тем, Конституционный Суд счел возможным сохранить за администрацией Президента контрольные полномочия (О прекращении производства...). Этот компромисс являлся временным: спорные полномочия были закреплены за администрацией Президента несколько лет спустя, и это уже не вызвало возражений. Схожий конфликт был связан и с принятием ФЗ № 184, закреплявшим за Президентом возможность фактически назначать

глав субъектов РФ. По обращению, поступившему в связи с этим законом, КС принял решение в пользу законодателя, т.е. в пользу конституционности действующего текста, - двое судей при этом высказали особое мнение, считая, что положения закона неконституционны (По делу о проверке...).

Вместе с тем, было бы ошибочным полагать, что мы имеем здесь дело с каким-то постепенным расширением сферы президентской власти с течением времени. Все названные «неявные» полномочия существуют, в той или иной форме, с самого начала 1990-х гг., от президентских поручений и обращений – и до совещательных структур и непосредственного подчинения «силовики» или региональных руководителей главе государства (период беспрепятственных выборов глав регионов, 1996\97 – 2005\06, с этой точки зрения, представляет собой скорее временное отклонение от логики функционирования президентской власти; впрочем, косвенное влияние на выборы, как и прямое вмешательство в избирательную кампанию, просматривалось и тогда).<sup>3</sup> Формирование новых органов – Госсовет в 2000 г., Общественная палата в 2005 г. - несколько не меняет общей картины: еще в начале 1990-х гг. при Президенте существовал совет глав субъектов федерации, в тот же период – совещательные структуры по работе с общественными организациями, создававшиеся и в регионах, при полномочных представителях Президента.

Разумеется, какая-то динамика «неявных» президентских полномочий существует, и она не сводится к реорганизации тех или иных властных структур или к чехарде назначений. Наиболее значительные изменения в данной сфере связаны с постепенной институционализацией анализируемых полномочий: все, что в начале 1990-х гг. существовало лишь в виде политической практики или благодаря чрезвычайным неконституционным указам Президента, постепенно приобретает правовое оформление – либо через законы («назначение» губернаторов, руководство силовыми структурами, формирование Общественной палаты и Государственного совета), либо через президентские указы и принимаемые на их основании акты органов исполнительной власти (администрация Президента, поручения, обязательность исполнения посланий, система президентских представителей и т.д.). Таким образом, посильное участие в этом процессе институционализации расширенного списка президентских полномочий принимает не только сам глава государства (легализующие и легитимирующие указы), но и Федеральное Собрание (соответствующее законодательство), и Конституционный Суд (благоприятное для президентской власти разрешение спорных ситуаций).

Логика институционализации предполагает не только более детальное правовое оформление «неявных» полномочий, но и обеспечение большей интегрированности и дееспособности системы президентской власти. Эта система проходит тот же путь, что и российское право в целом: от обрывочных, спешных и порой противоречивых указаний – к достаточно целостной и детализированной совокупности норм. Применительно ко всем анализируемым властным институтам, наиболее заметны следующие изменения: определение и подробная проработка статуса должностных лиц, включая вопросы денежного содержания, гарантий и пр.; все большая конкретизация перечня полномочий президентских структур; проработка процедурных вопросов, включая порядок деятельности, механизмы отчетности, установление сроков выполнения тех или иных задач; требование и практика возрастающей публичности; последовательно проводимая политика легитимации как самого факта существования этих институтов, так и их деятельности. Собственно интегрирующую функцию выполняет администрация Президента: она обеспечивает работу комиссий и советов при главе государства, включая Совет безопасности, она координирует деятельность полномочных представителей, именно администрация разрабатывает проекты президентских актов, включая поручения, и осуществляет контроль их выполнения, готовит тексты посланий Президента, рассматривает кандидатуры при назначениях. С учетом того, что сам

<sup>3</sup> В 1990-х гг. Президент использовал, в качестве крайней меры, и отстранение губернаторов от должности, с назначением временно исполняющего обязанности, - например, в 1997 г. в отношении губернатора Приморья Евгения Наздратенко.

Президент руководит работой советов и комиссий, что полпреды в федеральных округах являются членами Совета безопасности, что они же представляют кандидатуры при назначении губернаторов, - вся система приобретает необходимую замкнутость и целостность. Если использовать лозунг, брошенный В.Путиным, происходит именно «укрепление вертикали власти», - но ни в коем случае не ее создание, создана она оказывается гораздо раньше, еще до принятия Конституции 1993 г.

Дело в том, что каждый из рассматриваемых институтов лишь продолжает традиции властвования, сложившиеся еще в советский период, - тогда эти функции осуществлялись ЦК КПСС и его Политбюро.<sup>4</sup> Речь идет и о подчинении ЦК КПСС силовых структур, в обход Совета Министров, и о распоряжениях, указаниях и поручениях, адресованных органам исполнительной власти в обход конституционных ограничений,<sup>5</sup> и об обязательствах, для органов власти, выполнять программные партийные документы (решения съездов КПСС, ЦК и Политбюро), и о системе органов, контролирующей и, в некоторых случаях, дублирующей деятельность органов исполнительной власти, и о разветвленной системе партийной номенклатуры (Экспертное заключение...). Экспертное заключение по делу КПСС специально подчеркивает наличие в решениях ЦК КПСС «порученческих пунктов», и организацию контроля не за счет юридического закрепления подконтрольности одних органов другим, а за счет включения соответствующих положений в документы, регулирующие деятельность партийных контрольных инстанций. Управление делами Президента РФ является прямым наследником управления делами ЦК КПСС; по заявлению нынешнего президентского управделами, от ЦК КПСС президентская структура получила 80% имущества (Запись брифинга В.Кожина). Само цитированное постановление Конституционного Суда по делу КПСС убедительно показывает, что смысл концентрации всех этих функций в руках высших партийных органов – осуществление верховной власти и контроля в стране, независимо от конституционного разграничения полномочий. С введением в СССР поста Президента, казалось бы, функции верховной власти перешли к главе государства. На практике же концентрация значительных полномочий в руках одного лица осуществлялась на основе двойного механизма: большая часть «явных» полномочий принадлежали М.Горбачеву как Президенту, тогда как большую часть «неявных» полномочий предоставлял ему статус Генерального секретаря ЦК КПСС. С запретом деятельности КПСС эти полномочия прекратили свое существование – и благополучно переместились в Администрацию Президента России.

Вместе с тем, характер «неявных» полномочий ЦК КПСС существенно отличается от их роли в функционировании российской президентуры. Во-первых, в значительной степени исчезает неизбежная коллегиальность, характерная для деятельности Политбюро и Секретариата ЦК КПСС: все анализируемые нами полномочия закреплены непосредственно за Президентом. Таким образом, происходит существенная эволюция в сторону единоначалия. Во-вторых, сужается объем полномочий (по сравнению с советским периодом), и это – дань действующей российской Конституции: ни одно из рассматриваемых неявных президентских полномочий не может однозначно быть охарактеризовано как антиконституционное, - несмотря на то, что конституционность некоторых из них может вызывать сомнения. Таким образом, из числа неявных полномочий высшего должностного лица исчезает возможность непосредственно вмешиваться в деятельность законодательной власти, негосударственных предприятий, средств массовой информации и т.д. И, тем не менее, мы можем рассматривать неявные полномочия главы государства как механизм сохранения преемственности, обеспечения континуитета в функционировании высшей

<sup>4</sup> Довольно любопытно, что на интернет-сайтах органов, формирующих систему президентской власти, можно встретить попытки исторической легитимации собственного существования, демонстрирующие историческую преемственность. Эти исторические экскурсы, однако, охватывают лишь период до 1917 г. (история Государственного Совета в России, история Министерства императорского двора и пр.), создавая у читателя впечатление разрыва традиции в советский период.

<sup>5</sup> Имеется в виду Конституция СССР 1977 г. и Конституция РСФСР 1978 г.

государственной власти, по отношению к советскому периоду. С этой точки зрения, сама Конституция 1993 г. представляет собой скорее попытку разрыва преемственности, - что во многом объясняет неполную сочетаемость неявных президентских полномочий с конституционным текстом.

Анализ неявных полномочий Президента РФ позволяет позиционировать этот властный ресурс, до сих пор не являвшийся предметом специального исследования, среди других властных возможностей главы государства. Мы можем говорить о трех видах властных возможностей российского Президента, в зависимости от характера их правового регулирования и в зависимости от того, являются ли властные действия Президента непосредственными или опосредованными.

<b>Тип властных возможностей</b> <b>Основные характеристики</b>	<b>Явные конституционные полномочия</b>	<b>Неявные полномочия</b>	<b>Косвенные (опосредованные) возможности</b>
<b>1. Правовое закрепление</b>	Текст Конституции, установлены ограничения	Текст Конституции без ограничений, законодательство, указное право	Полномочия подчиненных и зависимых должностных лиц (законодательное и указное закрепление)
<b>2. Легитимность</b>	Не оспаривается	Эпизодически оспаривается	Оспаривается
<b>3. Степень институционализации</b>	Институционализированы	Институционализированы	Частично институционализированы на уровне политических практик
<b>4. Примеры</b>	Право вето, назначение членов Правительства, принятие указов, законодательная инициатива	<i>Перечислены в настоящей статье</i>	Влияние на деятельность Федерального Собрания, политических партий, на экономические процессы.

Попробуем оценить перспективы дальнейшей эволюции неявных полномочий Президента, - разумеется, такая оценка имеет смысл лишь при условии неизменности текста действующей Конституции.

Во-первых, возможным направлением дальнейшей эволюции может быть дальнейшее расширение компетенции Президента на те сферы общественной и государственной жизни, которые ей еще не затронуты. Подобные перспективы ограничены конституционным текстом, который недвусмысленно исключает, например, возможность прямого воздействия Президента на формирование состава Государственной Думы. Тем не менее, такие полномочия, как возможное назначение глав местного самоуправления, прокуроров, руководителей федеральных унитарных предприятий вполне могут оказаться у Президента путем внесения изменений в соответствующие федеральные законы.

Во-вторых, и это представляется наиболее вероятным, президентская власть может

пойти по пути дальнейшей легализации уже существующих практик: например, сделать обязательным и юридически обоснованным согласование с Президентом и его администрацией кандидатур на те или иные должности, не входящие в президентскую номенклатуру – в тех случаях, где неформальное согласование уже имеет место. Другой пример такого рода – еще не в полной мере используемая Президентом возможность создавать новые органы власти и государственные учреждения. В своем послании Федеральному Собранию 2007 г. Президент предписал правительству разработать законопроекты о создании нескольких государственных корпораций (авиастроительной, судостроительной, по нанотехнологиям), руководители которых вполне могут назначаться Президентом, - как в случае с Рособоронэкспортом или РТРК. Вместе с тем, наряду с ограничениями конституционными, тут присутствуют и ограничения управленческого характера. Система президентской власти создавалась в России в условиях чрезвычайности и противостояния союзной номенклатуре, с одной стороны, и преимущественно антипрезидентскому Верховному Совету – с другой. Соответственно, основными характеристиками этой системы стали ее автономность от других ветвей власти, самодостаточность, - и, вместе с тем, максимальные возможности непосредственного, прямого вмешательства в их деятельность. Именно в таком качестве эта система просуществовала до начала – середины 2000-х гг., но к тому времени вся политическая система существенно изменилась. Нынешняя президентская власть гораздо в большей степени интегрирована в политическую систему, чем в ельцинский период, ее доминирующая роль оспаривается все реже. В этой ситуации, дальнейшее расширение непосредственных полномочий Президента представляется не вполне оправданным: оно повлекло бы за собой и рост личной ответственности Президента, что не всегда удобно, и чрезмерное усиление президентского аппарата, который вполне может претендовать в таких условиях на самостоятельную политическую игру (что, в общем-то и произошло в последние годы президентства Бориса Ельцина). Вместе с тем, ключевые аспекты политического и экономического развития Президент сегодня вполне способен контролировать за счет использования одних только косвенных рычагов. Ввиду этих соображений, дальнейшая стабилизация системы «неявных» президентских полномочий представляется гораздо более вероятной, чем ее радикальный рост.

Наконец, нам представляется, что неявные полномочия — один из факторов, обеспечивающих стабильность нынешней президентской власти. Явные конституционные полномочия слишком масштабны и широки, их реальное наполнение и возможности осуществления могут существенно меняться в зависимости от политической ситуации и от личности Президента. Неформальные властные возможности также представляют собой «зону неопределенности» ввиду плохо предсказуемого характера и чрезмерной зависимости от личного фактора. Таким образом, именно институционализация неявных полномочий может позволить российской президентской власти оставаться достаточно уверенной в себе и осуществлять гарантированный минимум власти — по крайней мере, по отношению к системе исполнительных органов, как на федеральном, так и на региональном уровне.

Официальные документы:

- О Правительстве Российской Федерации. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (с изменениями и дополнениями по состоянию на 2 марта 2007 г.)
- Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ .
- Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти. Указ Президента РФ № 649 от 20 мая 2004 г. (с изменениями и дополнениями по состоянию на 12.03.2007).
- Об Управлении делами Президента Российской Федерации. Распоряжение Президента Российской Федерации от 15 ноября 1993 г. N 735-рп.
- Об обеспечении в 2007 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества. Распоряжение Президента Российской Федерации от 30 июня 2007 г. N 367-рп.
- Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по науке, технологиям и образованию 25 октября 2005 г. Пр-2065, от 10 декабря 2005 г.
- Министерство социальной защиты населения Российской Федерации. Письмо от 9 июня 1995 г. № 2117/1-34.
- О советах при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах. Указ Президента Российской Федерации от 24 марта 2005 года № 337.
- Положение о Контрольном управлении Президента Российской Федерации. Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 8 июня 2004 г. № 729.
- О первоочередных мерах по реализации послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «Порядок во власти - порядок в стране. (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)». Указ Президента Российской Федерации от 3 апреля 1997 г. N 278.
- Об утверждении сводного плана мероприятий по реализации основных положений послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2006 года. Распоряжение Правительства РФ от 07.06.2006 N 838-р.
- О плане мероприятий Рособразования по реализации послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2007 год. Приказ Рособразования от 06.07.2007 N 1213.
- Об образовании рабочей группы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по реализации положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2006 года. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 19 мая 2006 г. N 3129-IV ГД.

О прекращении производства по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 года № 1412 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации». Определение Конституционного Суда РФ от 29 мая 1997 г. № 55-О.

По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с жалобами ряда граждан. Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. N 13-П.

Экспертное заключение по делу КПСС, рассматривавшемуся в Конституционном Суде РФ (Документ доступен на интернет-сайте Общества «Мемориал», <http://www.memo.ru/history/exp-kpss/index.htm>).

По делу о проверке конституционности Указов Президента РФ от 23 августа 1991 года N 79 «О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР», от 25 августа 1991 года N 90 «Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР» и от 6 ноября 1991 года N 169 «О деятельности КПСС и КП РСФСР», а также о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1992 г. N 9-П.

Запись брифинга Управляющего делами Президента РФ В.Кожина, 14 июля 2006 г., Санкт-Петербург. Электронный ресурс. Путь доступа: <http://g8russia.ru/news/20060714/1182733.html> (по состоянию на 5 сентября 2007 г.)

Ответственность повышается, объем работы возрастает. О деятельности Главного контрольного управления Президента Российской Федерации в 1997 году// Президентский контроль. 1998. № 2. С.3-21.

Отчет о работе Главного контрольного управления Президента Российской Федерации в первом полугодии 1997 г.// Президентский контроль. 1997. № 5. С.3-17.

Порядок контроля за исполнением поручений заместителя Руководителя Администрации Президента Российской Федерации - начальника Главного контрольного управления Президента Российской Федерации// Президентский контроль. 1999. № 1. С.43-46.

Проверки есть - есть и результаты. О работе Главного контрольного управления Президента Российской Федерации в первом полугодии 1998 года// Президентский контроль. 1998. № 6. С.2-21.

Исследовательская литература:

Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М.: Норма, 2007.

Белюстов А. Твердое слово// Президентский контроль. 1997. № 1. С.45-48.

Беррес Л. 69 бывших депутатов Госдумы отказываются возвращать государству служебные квартиры// <http://www.izvestia.ru/incident/article43851/>

- Гаман О. Политические элиты России в историческом процессе// Россия XXI. 1996. № 3-4. С.72-84.
- Иванов А.Ф., Устименко С.В. Самодержавная демократия: дуалистический характер российского государственного устройства// Полис, 2007, № 5, сс.56-67.
- Ковлер А.И. Суперпрезидент или колосс на глиняных ногах?// Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. № 4 (5), осень 1993 г./ № 5 (6), Зима 1994 г. С.26-28.
- Ковлер А.И. Конституция "формальная" и "реальная"// Полис. 1998. № 6. С.26-31.
- Лучин В.О., Мазуров А.В. Указы Президента РФ: основные социальные и правовые характеристики. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. С. 20-21.
- Параконституционное строительство. О «миссии» Путина без всякой мистики// Русский журнал, 26 сентября 2006, [http://www.russ.ru/politics/docs/parakonstitucionnoe\\_stroitel\\_stvo](http://www.russ.ru/politics/docs/parakonstitucionnoe_stroitel_stvo)
- Саввин Л. Сильной власти без дисциплины не бывает. Комментарий к Указу Президента Российской Федерации от 6 ноября 1996 г. № 1536 "О мерах по совершенствованию организации контроля и проверки исполнения поручений Президента Российской Федерации"// Президентский контроль. 1997. № 1. С.5-8.
- Салмин А.М. О некоторых проблемах самоопределения и взаимодействия исполнительной и законодательной властей в Российской Федерации// Полис. 1996. № 1. С.7-32.
- Carey J.M., and Shugart M.S. Institutional Design and Executive Decree// Carey J.M., and Shugart M.S., Eds. Executive Decree Authority. Cambridge University Press, 1998. Pp. 274-298.
- Chandler A. Presidential Veto Power in Post-Communist Russia, 1994-1998 // Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique, Vol. 34, No. 3. (Sep., 2001), pp. 487-516.
- Colas D. Les Constitutions de l'URSS et de la Russie (1905-1993), PUF, Paris, 1997.
- Holmes S. Superpresidentialism and its Problems// East European Constitutional Review, vol.2, n°4, Fall 1993/ Vol. 3, n°1, Winter 1994, pp. 123-127.
- Holmes S. The Postcommunist Presidency// East European Constitutional Review, vol.2, n°4, Fall 1993/ Vol. 3, n°1, Winter 1994, pp. 36-39.
- Lesage M. La constitution russe du 12 décembre 1993 et les six premiers mois du système politique// Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, n° 6 (décembre 1994)
- Nicholson M. Putin's Russia: Slowing the Pendulum without Stopping the Clock// International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-), Vol. 77, No. 4. (Oct., 2001), pp. 867-884.
- Startsev I. Les instructions du Président de la Russie. Analyse d'un instrument d'action discrétionnaire// Revue d'études comparatives Est-Ouest, 2000, vol. 31, n° 2, pp. 139-158.
- Walker E.W. Politics of Blame and Presidential Powers in Russian's New Constitution// East

