

М.А. Краснов
заведующий кафедрой
конституционного и муниципального права
Государственного университета –
Высшей школы экономики,
доктор юридических наук

Доктрина «подразумеваемых (скрытых) полномочий» главы государства в российской конституционно-правовой практике

1

В некотором смысле история конституционного (государственного) права, которое в прикладном смысле возникло, видимо, в XVIII веке¹, а в фундаментальном как минимум насчитывает около тысячи лет², есть *история борьбы за первенство между парламентом и главой государства*. Выступая вовне как борьба между институтами, на самом деле она является формой решения центрального вопроса конституционного права — о соотношении представительских и авторитарных начал. От решения же этого вопроса зависит степень правовой защищенности личности в государстве. Восторжествовавшая концепция прав человека в целом обязана всё-таки не «прогрессивным» монархам и президентам, а именно системе парламентаризма.

Означает ли это, что в демократической системе институт главы государства вообще не нужен? Такой вопрос правомерен ещё и потому, что обычно его дефиниции сводятся к тому, что глава государства есть лишь *высший предста-*

¹ Как пишет директор Института Макса Планка профессор фон Богданди, «что касается момента возникновения конституционного права, то спектр возможных точек отсчета простирается от начала Нового времени до конца XIX века» (*Богданди Армин фон*. Доктринальный конструктивизм в прошлом и будущем: стратегия ответа на насущные вопросы, стоящие перед конституционно-правовой наукой в Европе // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. № 1. С. 43). Однако и понятие «Новое время» точно не определено, о чем свидетельствует, например, Гарольд Берман: оно началось, по мнению одних, с эпохи Возрождения, других — с эпохи Реформации, третьих — «с них обеих» (см.: *Берман Г. Дж.* Западная традиция права: эпоха формирования / Пер. с англ. 2 изд. М.: Изд-во МГУ, 1998. С. 31).

² Тот же Г.Берман заметил, что «хотя слово «конституционализм» было придумано Американской революцией, однако с XII в. во всех странах Запада, даже при абсолютных монархиях, широко высказывалась и часто принималась мысль о том, что в некоторых важных аспектах право переступает границы политики. Говорится, что монарх может творить закон, но он не может творить его произвольно, и до тех пор, пока он не переделает его, законным же образом, он связан им» (Там же. С. 26–27).

*витель государства, а также символ его единства и/или единства нации*¹. Действительно, многие конституции, например, Испании, Японии, ФРГ, Италии, Латвии и др., похожим образом обозначают смысл главы государства (монарха или президента). В таком случае так ли уж неправ был профессор А.А. Мишин? Ведь он утверждал, что «такой *анахронизм*, как глава государства, *может быть устранен* (здесь и в других цитатах курсив мой. — М.К.), так как его реальная роль и значение настолько *ничтожны*, что как таковой он на практике принимает весьма незначительное участие в делах управления государством»².

На мой взгляд, если рассуждать в сугубо рационалистической плоскости, глава государства действительно смотрится анахронизмом. И тут не помогают, так сказать, технические аргументы, которые выдвигают некоторые конституционалисты. В частности, В.Н. Суворов так оправдывал существование главы государства: «В чем же *незаменимость* (во всяком случае, в современном мире) этого государственного института, даже в условиях парламентарного режима? Глава государства занимает место как бы «над ветвями власти» и даже при фиктивности своих полномочий помогает им нормально функционировать, как бы уравнивает, осуществляя функции, которые внешне выполнять другим органам государства противоестественно, нелогично, даже несмотря на то, что действия главы государства обусловлены, определены ими. Например, с точки зрения разделения властей было бы не вполне понятным, если бы и формально роспуск парламента осуществлялся правительством, которому только что выразили недоверие»³.

Странно смотрятся и попытки оправдать институт главы государства — президента через апелляцию к демократии⁴, что является, по существу, инверсией монархической позиции Л.А. Тихомирова, убеждённого в том, что «из различных форм власти выше та, которая с наибольшим вниманием относится к личности, испытывает наибольшее её влияние, даёт ей наибольший простор

¹ См., например: Конституция Российской Федерации: энциклопедический словарь / Авт. коллектив: В.А.Туманов, В.Е.Чиркин, Ю.А.Юдин и др. М., 1995. С. 36; Чиркин В.Е. Президентская власть // Государство и право. 1997. № 5. С. 20–21; Баглай М.В., Туманов В.А. Малая энциклопедия конституционного права. М., 1998. С. 75; Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 4 т. Тома 1–2. Часть общая / Отв. ред. проф. Б.А. Струшин. 3-е изд., обновл. и дораб. М., 1999. С. 598, 599; Конституционное право: Словарь / Отв. ред. В.В.Маклаков. М., 2001. С. 87; Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. М., 2005. С. 279.

² Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. М., 1976. С. 246–247. Правда, в посмертных изданиях учебника этих слов уже нет.

³ Суворов В. Институт главы государства: юридическая природа и положение в системе власти // Право и жизнь. 1998. № 13. С. 53.

⁴ Например, Г.В. Дёгтев утверждает, что «одним из институтов, через которые осуществляется демократия, является институт президентства, возникший в рамках европейской политической культуры Нового времени, т. е. в эпоху формирования гражданского общества, как альтернатива монархизму» (Дёгтев Г.В. Конституционно-правовой статус Президентов Российской Федерации и США: сравнительно-правовой анализ. М., 2003. С. 5).

творчества»¹, а такой формой он считал «истинную», т. е. самодержавную монархию.

Однако, действительно, глава государства в современной конституционной государственности — *институт совершенно необходимый*. Просто его природу мы пока полностью так и не постигли. Конечно, высшее представительство и символическая функция свойственны всем главам государств, вне зависимости от формы правления и модели власти (парламентской, президентской или полупрезидентской/смешанной). Однако вовсе не эти характеристики выражают специфику данного института. Он имеет глубинные (отчасти даже мистические) основания своего современного существования². Эти основания предопределяют и его основную миссию — **главного хранителя конституционной государственности**. Именно в этом специфика главы государства.

Такая его миссия (роль) характерна для любой формы правления и любой модели власти (в рамках, разумеется, конституционализма). Даже в парламентской модели, не говоря уже о президентской и полупрезидентской, глава государства призван играть отнюдь не только представительскую и символическую роли. В этом смысле показательна оценка, данная британской монархии В.В. Маклаковым *в советские годы*, когда монархию (тем более, в «буржуазных» странах) идеологически требовалось оценивать только отрицательно:

«Негативные последствия сохранения монархии достаточно очевидны и признаются некоторыми английскими авторами (прямое вторжение в политическую жизнь при выборе премьер-министра, когда в Палате общин отсутствует большинство мандатов у какой-либо партии; косвенное воздействие монархии как олицетворение консервативности, отсутствия прогресса, нежелания менять многовековые традиции и др.). [...] Однако *выгоды от сохранения монархии для правящего буржуазного класса оказались большими, чем последствия её недостатков*. Этот институт является идеологическим орудием воздействия на население. Его политическая цель также очевидна. При социальных потрясениях в стране вполне возможно применение королевских прерогатив. Иначе говоря, монархия сохраняется как *резервная сила* в руках господствующего класса»³.

Здесь, однако, и возникает острейшая (хотя такая острота пока плохо осознаётся в науке и практике) проблема. Дело в том, что **роль хранителя демократической государственности неизбежно входит в противоречие с такими конституционными функциями главы государства, которые охватываются понятием «активный политический актор»**. Понятно, что речь в

¹ Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. М.: ГУП «Облиздат», ТОО «Алир», 1998. С. 567.

² Об этом я попытался рассуждать в статье: *Краснов М.А. Глава государства: рецепция идеи «отцовства» // Общественные науки и современность. 2008. № 5, № 6.*

³ *Маклаков В.В. Конституция Великобритании (вступительная статья) // Конституции буржуазных государств. М., 1982. С. 55.*

данном случае идёт о президентской¹ и полупрезидентской моделях. В таком случае вполне обоснованны опасения, выражаемые некоторыми политологами по поводу «неадекватного» восприятия президентами такого своего положения. Так, известный американский исследователь Хуан Линц более двадцати лет назад, т. е. еще до появления президентов постсоветских государств, будто специально проиллюстрировавших его тревогу, писал:

«Убеденность президента в том, что он обладает независимой властью и пользуется поддержкой народа, может создавать у него *ощущение собственной силы и миссии*, даже если количество проголосовавших за него в совокупности невелико. Проникнутый подобными представлениями о своем положении и своей роли, *он начинает воспринимать неизбежную оппозицию своей политике как раздражающий и деморализующий фактор*, в отличие от премьер-министра (в парламентской системе. — М.К.), который видит в себе всего лишь представителя временной правящей коалиции, а не *выразителя интересов нации или народного трибуна*»².

Конечно, во многом опасность перерождения президента в «вождя» питается и характером политической культуры того или иного общества, и уровнем конституционного сознания, и качеством элиты, и стереотипами политического поведения, унаследованными от предшествующего (хронологически близкого) тоталитарного строя. Но всё же огромную роль как в усилении такой опасности, так и в её постепенной нейтрализации способно играть *конституционное закрепление правового статуса президента*. Ведь противоречивое совмещение в президентском статусе двух ролей — хранителя государственности и политического актора, конечно, несёт в себе потенциальную опасность авторитаризма, но в практическом плане мы почему-то далеко не везде наблюдаем гипертрофию президентской власти и атрофию иных государственных институтов. Почему? Причины тут разные, начиная от социокультурных, исторических и кончая конкретной конструкцией власти, в том числе, насколько сбалансиро-

¹ Хотя далеко не все президенты в президентских республиках (например, в США) официально именуются главами государств, тем не менее, ни у кого из исследователей не возникает сомнений, что их статус именно таков (см., например: *Токвиль Алексис де*. Демократия в Америке: Пер. с франц. / Предисловие Гарольда Дж. Ласки. М., 2000. С. 112–118 и др.; *Бернам Уильям*. Правовая система США. 3-й выпуск. М., 2006. С. 56; *Лукьянов А.И.* Введение. Президентство в России (или судьба конституционных иллюзий) / Марино И. Президент Российской Федерации: конституционно-правовые отношения. М., 2007. С. 11–12; *Дёгтев Г.В.* Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы. М., 2005. С. 14. А Н.А. Сахаров так обосновывает отсутствие сомнений: «В... конституциях США и Мексики прямо не определено, что президенты этих стран являются одновременно и главами правительств, и главами государств. Такой дуализм статуса президента в данных президентских республиках — явление как бы само собой разумеющееся, тем более, что ни Конституция США, ни Конституция Мексики не предусматривают отдельно поста главы правительства» (*Сахаров Н.А.* Институт президентства в современном мире. М., 1994. С. 9).

² *Линц Хуан*. Опасности президентской формы правления // Теория и практика демократии. Избранные тексты / Пер. с англ. под ред. В.Л. Иноземцева, Б.Г.Капустина. М., 2006. С. 217.

рованы полномочия разных публично-властных институтов в рамках системы сдержек и противовесов. Здесь я, однако, не стану повторять, в чём именно выражается дисбаланс в нашей системе и к чему он ведёт¹.

Мои оппоненты, возражая против вывода о необходимости изменения самой конституционной конструкции власти, часто говорят, что «подправить» её недостатки можно и без внесения конституционных поправок, т. е. посредством соответствующих законов и решений Конституционного Суда РФ. Исходя из понимания того, что конституционные поправки, особенно в сфере организации публичной власти, представляют собой серьёзную «встряску» для общества, теоретически согласен с таким паллиативным предложением. Однако за почти два десятка лет мы наблюдали, как правило, лишь подтверждение и даже усиление упомянутого дисбаланса, а вследствие этого, усиление доминирующего положения Президента Российской Федерации. И происходило это как раз благодаря решениям Конституционного Суда РФ, а после 2000 года — ещё и федеральным законам.

Посмотрим, не является ли «виновницей» такого процесса **доктрина «подразумеваемых, или скрытых, полномочий» главы государства.**

2

Суть этой доктрины, пришедшей к нам из американской судебной практики, состоит в признании того, что орган государственной власти вправе реализовывать конкретные полномочия, которые прямо за ним не закреплены конституцией, но вытекают из его конституционных функций и общих полномочий². Другими словами, орган власти не присваивает себе новые полномочия, а *уточняет свою компетенцию ad hoc*.

Хотя доктрину «подразумеваемых полномочий», видимо, можно применить к компетенции и парламента, и правительства, обычно её относят к главе государства. Собственно говоря, эта доктрина и возникла по поводу компетенции американского Президента. В частности, весьма ярко доктрина «скрытых полномочий» проявила себя в ходе известного Уотергейтского скандала. Для молодого читателя напомним, что суть дела *United States v. Nixon* (1974 г.), рассмотренного Верховным судом США, состояла в том, что Президент Р. Никсон, только что переизбранный на этот пост, отказался выдать магнитофонные записи и документы, которые затребовал специальный прокурор, проводивший расследование по факту прослушивания конкурентов в отеле «Уотергейт». Президент ссылаясь на так называемую «привилегию исполнительной власти» — ещё одну американскую доктрину, согласно которой Президент вправе ограж-

¹ Об этом я пишу уже более десяти лет, в т.ч. писал и в «Конституционном вестнике» (*Краснов М.А. Институциональный фактор искажения конституционного духа // Конституционный вестник. Декабрь 2008 г. № 1 (19)*).

² К такого рода полномочиям российского Президента можно отнести, например, осуществление руководства внешней политикой или Верховное главнокомандование Вооружёнными Силами РФ.

дать от предания гласности информации, касающейся отправления его обязанностей. Вот что пишет американский исследователь У. Бернам относительно позиции Суда:

«...Суд по делу Ричарда Никсона признал, что «привилегия исполнительной власти» действительно существует как *подразумеваемое полномочие Президента США*. Несмотря на отсутствие прямых указаний в статье II Конституции США, указал Суд в своём решении по делу, «*определённые полномочия и привилегии проистекают из самой природы перечисленных полномочий*; охрана конфиденциальности информации в распоряжении Президента имеет схожие конституционные основания» в той мере, в какой таковая конфиденциальность «имеет отношение к эффективному отправлению функций того или иного Президента, она является конституционно обоснованной»¹.

Опасна ли рассматриваемая доктрина для конституционной государственности? Безусловно. Ведь компетенция и без того институционально сильного президента фактически ещё больше расширяется. Правда, с *формальной* точки зрения, реализация «скрытых полномочий», поскольку они имплицитно уже существуют, не означает процесса расширения властных прерогатив. Но *фактически* речь идёт именно о расширении, «освоении» *новых* «зон и методов властного воздействия». Следует ли на таком основании признать данную доктрину вредной для конституционного строя? Нет!

Без фактической реализации доктрины «подразумеваемых (скрытых) полномочий» было бы заблокировано конституционное и заторможено всякое иное развитие в переходных (от тоталитарного/авторитарного политического режима к демократическому) государствах. Именно в этот период — освоения новых принципов конституционного строя — органы государственной власти наиболее активно, что называется, нащупывают поле своих властных прерогатив и, естественно, вступают в правовые конфликты. Однако как раз такие конфликты, если, конечно, они разрешаются правовыми средствами, чрезвычайно полезны для становления и развития конституционного строя. Этот процесс и был характерен для 1990-х годов в нашей стране.

Чтобы проиллюстрировать сказанное, представим, что Президент РФ объявляется буквалистски реализовывать только те полномочия, которые перечислены в Конституции РФ. При этих условиях получится, что в более или менее *рутинном* режиме Президент должен был бы только:

- председательствовать на заседаниях Правительства РФ² (п.«б» ст.83);

¹ Бернам Уильям. Правовая система США / 3-й выпуск / Научный редактор В.А. Власихин М.: «Новая юстиция», 2006. С. 66.

² Этим полномочием российские президенты практически не пользуются. Кажется, только во времена Президента Б.Н. Ельцина было одно или два таких заседания. Разумеется, если не считать реализацией такого полномочия еженедельные совещания некоторых членов Правительства в резиденции Президента В.В. Путина.

- председательствовать на заседаниях Совета Безопасности РФ (п.«ж» ст.83);
- вносить законопроекты в Государственную Думу (п.«г» ст.84);
- подписывать и обнародовать федеральные законы (п.«д» ст.84);
- руководить внешней политикой России (ст.86) и с этой целью:
 - вести переговоры и подписывать международные договоры РФ;
 - подписывать ратификационные грамоты;
 - принимать верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нём дипломатических представителей;
- решать вопросы гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища (п.«а» ст.89);
- награждать государственными наградами РФ, присваивать почетные звания РФ, высшие воинские и высшие специальные звания (п.«б» ст.89);
- осуществлять помилование (п.«в» ст.89).

Всё! Разве что добавить к этому такие «внутренние» полномочия, как общее руководство Президентом своей администрацией, исходя из того, что он её формирует (п.«и» ст.83), и своими полномочными представителями, исходя из того, что он их назначает и освобождает от должности (п.«к» ст.83). Дело, разумеется, не в том, что Президенту «нечем будет заняться», а в том, что пострадают интересы конституционного развития. Однако они пострадают (страдают) и от другой крайности, которая была выражена в словах, сказанных В.В. Путиным: «Я отвечаю за всё!».

Такое, по сути, монархическое самоощущение российских президентов не есть, однако, свидетельство исповедования ими идеи безграничности своей власти. Наоборот, это лишь свидетельство вполне адекватного восприятия президентами своего конституционного предназначения. «Виновата» в этом не доктрина «скрытых полномочий», а сама наша конституционная модель, которая перемалывает вообще любую конституционно-правовую доктрину. Так что **опасность кроется не в самой доктрине «скрытых полномочий», а в институциональных условиях, которые размывают критерии, позволяющие отличить «скрытые полномочия» от неконституционных.**

Сама же доктрина «скрытых полномочий» вполне естественна и оправдана. Ни один нормативный правовой акт, тем более конституция, не в состоянии предусмотреть всё многообразие вызовов, с которыми приходится или придётся столкнуться государству. А институт главы государства как раз и призван к тому, чтобы искать адекватные ответы на угрозы государству и конституционному строю. Поэтому узкое, излишне нормативистское толкование президентских полномочий может привести к невозможности противостоять негативным процессам или явлениям, угрожающим нормальному функционированию или даже существованию государства.

Иное дело — «зоны» применения «скрытых полномочий». Прежде всего и главным образом, это — сфера собственно охраны государственности, конституционного строя. Например, Конституция Франции напрямую связывает

доктрину «скрытых полномочий» с нейтрализацией угрозы государственной устойчивости, говоря в абз.1 ст.16: «Когда институты Республики, независимость нации, целостность её территории оказываются под серьёзной и непосредственной угрозой, а нормальное функционирование конституционных публичных органов прекращено, Президент Республики принимает *меры, которые диктуются этими обстоятельствами*, после официальной консультации с Премьер-министром, председателями палат, а также Конституционным советом».

В России тоже, между прочим, об этой доктрине впервые заговорили в связи с экстраординарной ситуацией — в рамках рассматривавшегося Конституционным Судом РФ дела о конституционности актов Президента и Правительства, на основе которых в декабре 1994 г. в Чеченскую республику были введены войска для восстановления там конституционного порядка, хотя в тексте Постановления по этому делу от 31 июля 1995 г. № 10-П¹ сам термин «скрытые полномочия» не употреблён (он фигурирует лишь в особых мнениях судей по этому делу).

Однако проявления этой доктрины можно наблюдать и в сферах, совершенно не связанных с преодолением чрезвычайных ситуаций. Наиболее яркое проявление — указы Президента 1990-х годов, вторгавшиеся в сферу компетенции законодательного органа. Палаты Федерального Собрания, надо сказать, тогда не воспринимали это со спокойствием и сравнительно часто обращались в Конституционный Суд. Но практически всякий раз Суд вставал на сторону Президента, т. е. легитимировал его право восполнять законодательные пробелы. Было ли это проявлением доктрины «скрытых полномочий»? Если судить по решениям Конституционного Суда, были, ибо КС РФ всегда ссылается (что естественно) на соответствующие нормы Конституции РФ и, прежде всего, на ст.80, где, как известно, закреплены функции Президента РФ. Вся проблема — *насколько обоснованы сами эти функции, насколько чётко они сформулированы и, наконец, насколько адекватно толкует (воспринимает) их Конституционный Суд РФ.*

3

Вернусь к Постановлению Конституционного Суда РФ «по чеченскому делу». В п.4 мотивировочной части Суд, опираясь на доктрину «скрытых полномочий», провозгласил следующую правовую позицию:

«Для случаев, когда этот порядок² не детализирован, а также в отношении полномочий, не перечисленных в статьях 83-89 Конституции Рос-

¹ Собрание законодательства РФ. 14 августа 1995 г. № 33. Ст. 3424. Анализ данного и других постановлений Конституционного Суда РФ, а также иных правовых актов проведён с помощью Справочной правовой системы «Консультант Плюс».

² Имелась в виду норма ст. 80 Конституции РФ о том, что Президент принимает меры по охране суверенитета страны, независимости, государственной целостности и т. д. «в установленном Конституцией Российской Федерации порядке».

сийской Федерации, их общие рамки определяются принципом разделения властей (статья 10 Конституции) и требованием статьи 90 (часть 3) Конституции, согласно которому *указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции и законам Российской Федерации*».

Вроде бы всё понятно. Но трактовка данной доктрины вызывает некоторые вопросы.

Во-первых, в приведённой формулировке отражено довольно узкое понимание доктрины «скрытых полномочий». Они трактуются как полномочия, которые содержатся или реализуются *лишь в актах самого Президента РФ*. На самом же деле предоставление Президенту полномочий федеральными законами также есть экспликация его «скрытых полномочий», о чём будет сказано ниже.

Во-вторых, Суд в своём Постановлении неоднократно употребляет слово «экстраординарный». Так, КС РФ счёл, что Закон РСФСР от 17 мая 1991 г. «О чрезвычайном положении», действовавший в 1994–95 гг. «по своему содержанию не рассчитан на экстраординарные ситуации, подобные той, которая сложилась в Чеченской Республике, где федеральным властям противостояли силы, опирающиеся на оснащенные новейшей военной техникой незаконно созданные регулярные вооруженные формирования». В таком случае, следует ли понимать, что доктрина «скрытых полномочий» реализуется *лишь в чрезвычайных обстоятельствах*? Конституционно-правовая практика показывает, что это далеко не так.

В-третьих, слова о том, что общие рамки новых полномочий «определяются принципом разделения властей», не просто слишком расплывчаты, но и *не отражают специфику конституционно-правового статуса Президента*, о которой Конституционный Суд говорил в своих других решениях. Дело в том, что Конституция РФ нормативно ставит Президента как главу государства *над* всеми тремя ветвями власти не только потому, что, не причисляя его ни к одной из них (ст.10), в то же время в ст.11 называет Президента РФ первым среди публично-властных институтов, осуществляющих государственную власть в России. Президент «возвышается» над всеми иными публично-властными институтами в большей степени благодаря двум функциям, которые, помимо прочих, закрепляются за ним: 1) обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти и 2) определение основных направлений внутренней и внешней политики.

Об абсурдности и несовместимости с принципом разделения властей функции *определения основных направлений* политики говорилось, в т.ч. и автором этих строк, довольно много. Гораздо меньше внимания в нашей литературе уделяется **функции обеспечения согласованного функционирования органов власти**. Признаюсь, до недавнего времени я и сам о ней мало вспоминал, считая, что эта функция выражает роль главы государства как *политического арбитра*. А такая роль имманентна именно главе государства. В.Е. Чиркин, например, считает, что «главной чертой президентской власти в полупрезидент-

ской республике является [...] стремление поставить президента *над ветвями власти, над институтами государства*, но не в качестве лица, сосредоточивающего в своих руках властные полномочия других ветвей власти, а *в качестве арбитра* в отношениях с ними¹. Правда, этой функцией обладают главы государств не только в полупрезидентской модели. Она провозглашена в конституциях, например, парламентской монархии Испании и парламентской республики Греции.

Однако, начав «всматриваться» в функцию согласования (особенно после внесения законодательных поправок, отменивших выборы глав субъектов РФ), я стал всё больше находить в ней весьма опасный для конституционной государственности потенциал.

Думаю, эту функцию отнюдь не случайно не назвали арбитражной, т. е. работчики, скорее всего, и не имели в виду президентский арбитраж, а хотели придать главе государства именно «монархический» характер. Термин «арбитр» по содержанию близок к слову «судья», но одновременно подразумевает ещё и функцию посредничества. Однако для главы государства политический арбитраж — это не только возможность («когда попросят»), но и обязанность вмешаться в политическую коллизию, которая способна привести к выходу из рутинного конституционно-правового режима. Что же тогда представляет собой «обеспечение согласованного функционирования»? О размытости этого понятия ярко свидетельствуют решения Конституционного Суда РФ, в которых данная функция раскрывается совершенно по-разному. Для удобства я разместил примеры в табличном виде.

Трактовка функции Президента РФ по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти

Название, дата и номер постановления КС РФ	«Сфера приложения» функции обеспечения согласования
«По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации» от 22 апреля 1996 г. № 10-П ¹	Президент РФ в силу возложенных на него конституционных полномочий по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти обязан принимать необходимые меры <i>по обеспечению непрерывности законодательного процесса</i> , в том числе <i>по соблюдению палатами Федерального Собрания предусмотренного Конституцией РФ срока направления принятого федерального закона главе государства</i> .

¹ Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 20.

<p>«По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 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» от 30 апреля 1996 г. № 11-П²</p>	<p>Президент РФ является гарантом Конституции РФ и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. В силу этого не противоречит Конституции Российской Федерации издание им указов, <i>восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения</i>, при условии, что такие указы не противоречат Конституции РФ и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов.</p>
<p>«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 запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея» от 4 апреля 2002 г. № 8-П³</p>	<p>Вынесение Президентом РФ <i>предупреждения в адрес законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ</i> вытекает из его конституционных функций по осуществлению возложенных на него задач федеральной государственной власти и обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.</p>
<p>«По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» от 11 декабря 1998 г. № 28-П⁴</p>	<p><i>Цель утверждения гражданского мира и согласия</i> обуславливает и необходимость согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.</p>
<p>«По делу о толковании статей 84 (пункт «б»), 99 (части 1, 2 и 4) и 109 (часть 1) Конституции Российской Федерации» от 11 ноября 1999 г. № 15-П⁵</p>	<p>Конституционно значимые правовые последствия роспуска Государственной Думы заключаются в том, что с момента роспуска Государственная Дума не может принимать законы, а также осуществлять в заседаниях палаты иные полномочия. Превентивное значение таких последствий <i>возможного роспуска Государственной Думы</i> заключается в том, что они призваны <i>удерживать Президента РФ и Государственную Думу от необоснованных конфликтов</i>, препятствующих согласованному функционированию и взаимодействию органов государственной власти.</p>

¹ Собрание законодательства РФ. 29 апреля 1996 г. № 18. Ст. 2253.

² Собрание законодательства РФ. 6 мая 1996 г. № 19. Ст. 2320.

³ Собрание законодательства РФ. 15 апреля 2002 г. № 15. Ст. 1497.

⁴ Собрание законодательства РФ. 28 декабря 1998 г. № 52. Ст. 6447.

⁵ Собрание законодательства РФ. 22 ноября 1999 г. № 47. Ст. 5787.

О разном понимании анализируемой президентской функции свидетельствуют и иные акты. Так, в своём *Послании Федеральному Собранию 17 февраля 1998 г. Президент РФ* называет формы «политического согласования позиций по принципиальным вопросам развития страны. Среди них — консультации главы государства с лидерами депутатских фракций и групп, совещания Президента с руководителями законодательной и исполнительной ветвей власти («совет четырех»), Круглый стол для обсуждения наиболее острых проблем и другие». Эти формы, продолжал он, не подменяют конституционные органы власти, а являются реализацией «конституционной обязанности главы государства обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти»¹.

В несколько ином, но схожем (координационном) смысле, о данной функции говорится в *Постановлении Совета Федерации «О положении на Северном Кавказе и о принимаемых федеральными органами государственной власти мерах в связи с возникновением угрозы национальной безопасности Российской Федерации» от 17 сентября 1999 г. № 378-СФ*², которое было принято после ряда террористических актов в Буйнакске, Москве и Волгодонске. В нём Президенту ставилось в упрёк, что он «не в полной мере использовал все свои конституционные возможности по предотвращению вооруженного конфликта и обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти», а в резолютивной части для обеспечения такого взаимодействия было предложено, в частности:

- повысить координирующую роль Совета Безопасности РФ в вопросах реализации мер по надежному обеспечению национальной безопасности России;
- обеспечить четкое взаимодействие силовых структур;
- создать комиссию с участием представителей всех органов власти по разработке предложений по совершенствованию отдельных положений Конституции РФ.

Как видим, разброс в понимании функции обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия государственных органов огромен. И, на мой взгляд, наиболее близок к её пониманию именно Президент РФ, отчасти Совет Федерации. Если же идти вслед за решениями КС РФ, то мы окончательно потеряем смысл данной функции, которой, по существу, можно оправдать практически любое новое полномочие Президента. Именно это и можно наблюдать после 2000 года, когда объём полномочий Президента стал расширяться уже посредством не его указов, а, главным образом, *федеральных законов*. Проще говоря, Президент стал активно расширять сферу своей компетенции, пользуясь полной лояльностью Федерального Собрания.

¹ Российская газета. № 36. 24 февраля 1998 г.

² Собрание законодательства РФ. 27 сентября 1999 г. № 39. Ст. 4577.

Объективности ради, следует сказать, что и до этого некоторые полномочия главы государства устанавливались законодательным путём. Так, согласно ст.32 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г., Президент России «руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий»¹. Однако законодательная экспликация «скрытых полномочий» в 1990-е годы была, скорее, исключением, нежели правилом.

Ситуация кардинально изменилась с 2000 года. Теперь новые президентские полномочия устанавливаются, главным образом, законодательным путём. Правда, такой способ расширения президентских полномочий существует не только в России. У. Бернам, например, пишет: «Добрая часть ответственности за появление того, что называют «имперским президентством», лежит на Конгрессе, который выступил партнёром исполнительной власти в установлении и поддержании такого рода президентства. Истории США известны случаи, когда сильные президенты «ухватывали кусок власти», но в основном Конгресс сам, по собственному желанию делегировал власть Президенту»².

Однако тут между нашими странами есть и принципиальная разница. Сложно себе представить, чтобы Конгресс США поделился с Президентом полномочиями, которые, вне всякого сомнения, считаются парламентской прерогативой. У нас же такое произошло, например, после того, как поправками в Федеральный закон о Счетной палате Президенту РФ были вручены полномочия представлять Государственной Думе и Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности председателя, заместителя председателя и аудиторов Счётной палаты РФ³. Ещё труднее представить в США закрепление за главой государства полномочий, которые, по существу, похоронили федеративный характер страны (речь идёт не только о полном контроле Президента РФ за главами субъектов РФ, но и фактически о контроле за законодательными органами субъектов Федерации).

4

Итак, в президентской и полупрезидентской системах власти *реализация доктрины «скрытых полномочий» естественна и оправданна* в силу фун-

¹ Правда, такое полномочие вначале было установлено самим Президентом РФ. Так, в Приложении к Указу Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 10 января 1994 г. после названий некоторых ведомств стоял знак «*», а в сноске пояснялось, что таким знаком обозначаются «федеральные органы исполнительной власти, подведомственные Президенту Российской Федерации по вопросам, закрепленным за ним Конституцией Российской Федерации, либо в соответствии с законодательными актами Российской Федерации».

² Бернам Уильям. Указ. соч. С. 63–64.

³ Ст. 5 и ст. 6 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» от 11 января 1995 г.

даментальной важности самих сфер, за которые несёт ответственность глава государства, многообразия объектов властного воздействия, наконец, общественных ожиданий. Людей обычно не интересуют тонкости системы разделения властей, когда речь идёт об угрозе государственной стабильности, снижении уровня личной безопасности или радикальном ухудшении их экономического состояния. И именно от президента естественно ожидать нейтрализации негативных процессов. В то же время, если бы современное государство основывалось *только* на принципе управленческой целесообразности, мы до сих пор жили бы при деспотии и не понимали ценности представительных и судебных органов. В том-то и дело, что сам по себе принцип управленческой целесообразности в пределе неизбежно ведёт к авторитарному правлению, а от него — к тирании. Поэтому данный принцип (точнее, его негативные следствия) должны сдерживаться иными принципами — народного суверенитета, разделения властей, верховенства права (в т.ч. принципом нерушимости компетенции) и др. Эти принципы — демократического и правового государства, — могут казаться бессмысленной данью абстрактным представлениям (у нас их противники часто говорят «западным моделям»), но, в конечном счёте, именно они и оберегают государство как от революционных потрясений, так и от неизбежного падения эффективности управления.

Таким образом, с одной стороны, доктрина «подразумеваемых (скрытых) полномочий» служит эффективному управлению, с другой, — несёт в себе угрозу разрушения конституционализма. Благодаря чему здесь может быть достигнут баланс? Благодаря **правовым ограничениям**. Самое общее содержится в ч.1 ст.15 самой Конституции РФ, где в качестве одного из проявлений её высшей юридической силы сформулировано требование: «Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, *не должны противоречить Конституции Российской Федерации*», а ч.3 ст.90, применительно к указам и распоряжениям Президента, добавляет: «*и федеральным законам*».

Однако этого явно недостаточно, поскольку можно назвать довольно много случаев, когда федеральный закон или указ Президента, не нарушив ни одной конкретной конституционной нормы, вступал в противоречие с духом Конституции, с конституционными принципами. Поэтому данное общее условие необходимо конкретизировать.

Представляется, что в конституционном и притом федеративном государстве должны действовать три относительно конкретных ограничения властной экспансии главы государства.

Первое — это *соответствие полномочий главы государства его собственным конституционно установленным функциям и общим полномочиям*.

Второе — *компетенция иных органов государственной власти*, прежде всего, парламента, Правительства (и федеральных органов исполнительной власти), органов суда, а также прокуратуры.

Третье ограничение — *компетенция субъектов Федерации и местных сообществ*.

Весь вопрос — как обеспечить соблюдение этих ограничений. Понятно, что, в первую очередь, такая задача лежит на Конституционном Суде РФ. Но вся его история, к сожалению, показывает, что в его деятельности довольно сильно ощущается зависимость от того или иного публично-властного института. И неважно, что сначала это был представительный орган власти, а потом стал Президент. Важно, что этот орган пока так и не стал *правовым* гарантом конституционного строя. Боюсь, в существующей системе власти он таким и не станет.

*Ф.В. Цанн-кай-си,
доктор философских наук,
профессор*

Идея гражданского общества в Конституции Российской Федерации: история и перспективы

В процессе работы над парламентским проектом Конституции Российской Федерации, еще на стадии обсуждения различных вариантов структуры основного закона, О.Г. Румянцев предложил и концептуально обосновал идею включения в Конституцию раздела «Гражданское общество».

В концепции О.Г. Румянцева универсально всеобщее философское понятие «Гражданское общество» приобрело статус конституционно-правовой категории. Обретая свою конкретику, гражданское общество утрачивало неопределенность и многозначность. В контексте Конституции гражданское общество становилось фундаментальным принципом построения качественно новой Конституции: Конституция оказывалась не только Конституцией государства, но и общества в целом.

Легитимно, конституционно очерчивая контуры государственного регулирования, Конституция одновременно защищала общество от посягательства на него государства, от этактистских устремлений государства. Не следует забывать, что идея включения гражданского общества в структуру Конституции появилась в самом начале демонтажа тоталитарной системы, когда в массовом сознании понятия «государство» и «общество» не разделялись.

В своей книге «Основы конституционного строя России»¹ О.Г. Румянцев так раскрывает свой замысел: «раздел о гражданском обществе выступает «мостиком» между разделом о личности и о государстве, связывая их, а потому закономерно располагается между ними». Таким образом, у гражданского общества появлялись конституционные правовые основания сбалансировать свои отно-

¹ Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления). — М: «Юрист», 1994.