Петрик, Л. С. К вопросу о классификации полномочий президента (на примере Российской Федерации и Республики Беларусь) / Л. С. Петрик // Право.by. — 2015. — 4. — С. 40–44.

К ВОПРОСУ О КЛАССИФИКАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ ПРЕЗИДЕНТА (НА ПРИМЕРЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ)

TO THE QUESTION OF CLASSIFICATION OF OFFICE OF THE PRESIDENT (ON THE EXAMPLE OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THE REPUBLIC OF BELARUS)

ПЕТРИК Л.С.,
преподаватель кафедры конституционного,
административного и финансового права
Европейского института JUSTO

В статье проанализированы научные подходы к решению вопроса о классификации президентских полномочий. На основании этого анализа автором сделан вывод о том, что единственно верной является их классификация по сферам деятельности. По мнению автора, все иные классификации, предложенные в научной литературе, так или иначе повторяют с небольшой детализацией данную классификацию, искусственно увеличивая классификационные критерии и дробя полномочия в рамках каждого из них. Автором выделены классификационные группы полномочий президента и предложено считать перечень данных групп открытым.

The article analyzes the scientific approaches to address the issue of classification of presidential powers. Based on this analysis, the author concluded that the only true is their classification by sectors. According to the author, all other classification proposed in the scientific literature anyway repeated, with little detail, this classification, artificially increasing the classification criteria and crushing powers within each of them. The author distinguishes the group classification of the President and asked to consider a list of these groups open.

Изучение любого явления невозможно без четкого представления о его системе. Это в равной мере касается и президентских полномочий, классификация которых позволит объединить их таким образом, чтобы наиболее наглядно представить весь их объем.

Проблема классификации полномочий президента довольно часто становится предметом рассмотрения ученых-конституционалистов. В частности, те или иные аспекты данного вопроса затронуты в трудах А.М.Осавелюка, А.Н.Кокотова, Н.Е.Колобаевой, А.В.Щипанова, А.И.Курак, К.Н.Кунцевич и др.

В научной литературе предлагается множество вариантов классификаций полномочий президента. При этом в основу предлагаемых классификаций положены столь различные критерии (а зачастую и в рамках одного и того же критерия выделены столь различные классификационные группы полномочий), что достаточно сложным представляется объединение существующих позиций по каким-либо признакам.

Например, все президентские полномочия А.Н.Кокотов условно подразделяет на его (президента) полномочия как главы государства и как фактического главы исполнительной власти:

«В числе полномочий Президента как главы государства его полномочия в области: 1) международных отношений Российской Федерации; 2) взаимоотношений Российской Федерации с индивидами; 3) обеспечения согласованной деятельности государственного аппарата; 4) законотворчества; 5) выборов и референдумов; 6) правосудия и прокурорского надзора; 7) безопасности и обороны» [1, с. 296].

Используя тот же критерий, что и А.Н.Кокотов, В.Е.Чиркин выделяет несколько иные виды полномочий главы государства: 1) представительство государства внутри страны и на международной арене; 2) формирование органов государства и назначение высших должностных лиц; 3) защита конституционного строя; 4) полномочия, относящиеся к сфере правового статуса личности и защите прав человека и гражданина; 5) координационно-арбитражные полномочия; 6) участие в деятельности законодательной власти; 7) участие в деятельности исполнительной власти; 8) участие в деятельности судебной власти [2, с. 180, 181].

В своей диссертации «Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации» Н.Е.Колобаева классифицирует полномочия президента на группы в соответствии с функциями президента. По этому основанию автор выделят следующие полномочия президента: как гаранта Конституции; как гаранта прав и свобод человека и гражданина; по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности; по определению основных направлений внутренней и внешней политики; по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти; по представлению Российской Федерации внутри страны и в международных отношениях; по обеспечению собственной деятельности; по принятию актов [3, с. 19–22].

По нескольким основаниям предлагает классифицировать полномочия президента А.В.Щипанов. Например, автор указывает, что основываясь на различиях в конструкциях, используемых в Конституции и законодательных актах, можно выделить императивные и диспозитивные полномочия. При этом он не приводит примеры тех полномочий, которые относятся к каждой из названных групп, но утверждает: «при таком подходе весь объем президентской компетенции в полной мере исчерпывается полномочиями, поскольку публичные права главы государства представляют собой диспозитивные полномочия» [4, с. 234]. Опираясь на конституционное значение полномочий, автор выделяет исключительные и ординарные полномочия. К исключительным полномочиям, по мнению А.В.Щипанова, относятся полномочия по роспуску Государственной Думы, назначению референдума, внесению предложений о поправках и пересмотре Конституции, по обращению к Федеральному собранию с ежегодными посланиями, полномочия по определению основных направлений внутренней и внешней политики государства, в отношении стратегических ядерных сил и тактического ядерного оружия [4, с. 234]. По предметной направленности автор выделяет нормотворческие полномочия (предметом которых выступают проекты нормативных правовых актов); ненормативные правотворческие полномочия (предметом которых являются ненормативные правовые акты); политические полномочия (обращение к Федеральному Собранию Российской Федерации с ежегодными посланиями, обращение с запросом в Конституционный суд Российской Федерации, ведение переговоров с представителями иностранных государств и международных организаций, подписание международных договоров, ратификационных грамот, принятие верительных и отзывных грамот дипломатических представителей) [4, с. 234]. По критерию адресной направленности

президентских полномочий автором выделены: 1) полномочия в отношении вспомогательных и совещательных органов при Президенте Российской Федерации; 2) полномочия в отношении Правительства Российской Федерации; 3) полномочия в отношении федеральных органов исполнительной власти; 4) полномочия в отношении государственной Думы и федерального законодательства; 5) полномочия в отношении Совета Федерации; 6) полномочия в отношении федеральных судов; 7) полномочия в отношении органов государственной власти субъектов Российской Федерации; 8) полномочия в сфере внешней политики; 9) полномочия в отношении обороны и безопасности; 10) полномочия в области принятия индивидуально-правовых актов, касающихся отдельных граждан; 11) полномочия в отношении государственных корпораций; 12) полномочия в отношении Общественной палаты Российской Федерации, Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Российской академии наук [4, с. 235].

Классификация президентских полномочий, предложенная А.В.Щипановым, представляется нам слишком громоздкой, в ней полномочия президента дублируются в разных классификационных группах (например, полномочия по обращению к Федеральному Собранию Российской Федерации с ежегодными посланиями относятся одновременно и к политическим полномочиям (по критерию предметной направленности), и к исключительным полномочиям (согласно конституционному значению), и к полномочиям, выделяемым по критерию адресной направленности). Создавая столь сложную конструкцию полномочий президента, автору следовало бы объяснить ее практическую значимость.

Наиболее распространенной классификацией является классификация полномочий президента по сферам деятельности. Данная классификация представлена в работах А.М.Осавелюка, который выделяет полномочия президента в отношении «парламента и правительства, а также судебной власти… полномочия в сфере так называемого личного статуса, т.е. в отношениях с гражданами и иностранцами… В сфере обороны и безопасности» [5, с. 195, 196].

Подобная классификация президентских полномочий поддерживается и белорусскими учеными. Так, Т.С.Масловская утверждает, что полномочия Президента Республики Беларусь могут быть разделены на следующие группы: 1) полномочия в сфере взаимоотношений с законодательной властью; 2) полномочия в сфере взаимоотношений с исполнительной властью; 3) полномочия в сфере взаимоотношений с судебной властью; 4) полномочия в сфере безопасности и обороны; 5) полномочия в области внешней политики и международных отношений; 6) иные полномочия [6, с. 117]. Аналогичного подхода придерживается и К.Н.Кунцевич [7, с. 117].

Представляется, что все иные, рассмотренные выше классификации, так или иначе повторяют с небольшой детализацией данную классификацию, искусственно увеличивая классификационные критерии и дробя полномочия в рамках каждого из них. Кроме того, считаем, что такая классификация полномочий президента вытекает из содержания статей 83–90 Конституции Российской Федерации, равно как и из положений статей 84, 85 Конституции Республики Беларусь.

Признавая верным подход к классификации президентских полномочий по сферам деятельности, считаем, что полномочия Президентов Российской Федерации (ст.ст. 83–90

Конституции Российской Федерации) и Беларуси (ст.ст. 84, 85 Конституции Республики Беларусь) можно сгруппировать следующим образом:

1) полномочия, связанные с участием президента в формировании и деятельности исполнительной власти;

2) полномочия, позволяющие оказывать воздействие на формирование Парламента, на прекращение его полномочий, а также на его законодательную деятельность;

3) полномочия в сфере судебной власти;

4) полномочия в сфере безопасности и обороны страны;

5) полномочия в сфере внешней политики и международных отношений;

6) полномочия в сфере прав и свобод личности.

При этом считаем, что перечень классификационных групп полномочий президента не следует считать закрытым. Представляется, что к числу иных, не входящих ни в одну из указанных классификационных групп, полномочий можно отнести, например, полномочия Президента Республики Беларусь по установлению государственных праздников и праздничных дней, награждению государственными наградами, присвоению классных чинов и званий (п. 18 ст. 84 Конституции Республики Беларусь). Статья 89 Конституции Российской Федерации наделяет Президента Российской Федерации аналогичными полномочиями. Так, Президент Российской Федерации: награждает государственными наградами Российской Федерации, присваивает почетные звания Российской Федерации, высшие воинские и высшие специальные звания; осуществляет помилование. Как и белорусский Президент, Президент Российской Федерации устанавливает в Российской Федерации памятные дни и профессиональные праздники. О наличии у него такого полномочия свидетельствуют положения Указа Президента Российской Федерации от 31 июля 2013 г. № 659 «О порядке установления в Российской Федерации памятных дней и профессиональных праздников» [8].

Следует отметить, что помимо указанных критериев классификации президентских полномочий, А.В.Щипанов называет также природу и источник их закрепления, выделяя по данному основанию конституционные (прямо установленные в тексте Конституции), «скрытые» (выявленные Конституционным судом Российской Федерации) и «подразумеваемые» (выявляемые в ходе осуществления правотворческой деятельности главы государства) полномочия [4, с. 232]. О наличии у Президента Российской Федерации скрытых или подразумеваемых полномочий говорят и такие авторы, как М.А.Краснов, Л.М.Рахманов, О.Н.Тарасов, Е.Бондарец.

Как отмечает Е.Бондарец, за весь период существования института президентства в России глава государства получил 469 дополнительных полномочий [9, с. 91]. «Помимо сфер, за которые Президент отвечает по Конституции (национальная безопасность, внешняя политика, взаимодействие органов государственной власти, кадровая политика), его полномочия распространились также на экономику, культуру, образование, федеративные отношения, организацию деятельности госорганов, общественных объединений и т.д. При этом… Президенту передано огромное число (220) сугубо регулятивных полномочий» [9, с. 91].

Именно выделение «скрытых» полномочий Президента Российской Федерации порождает острую дискуссию по вопросу о месте российского Президента в системе разделения властей. «Если проанализировать реальное положение вещей и взять в расчет широкий объем

выполняемых Президентом непосредственных функций, – пишет О.С.Реснянская, – то можно сделать вывод о том, что в России… наряду с традиционными – законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти (а скорее над ними), существует еще и президентская власть» [10, с. 18]. Многие ученые сходятся во мнении о том, что в России сложилась «суперпрезидентская» республика. Ф.Закария убежден, что исходя из объема полномочий Президента Россию следует отнести к «нелиберальным демократиям» [9, с. 91]. Несмотря на то, что проблемы развития политической системы в России действительно есть, вывод, сделанный Ф.Закария, считаем, скорее конъюнктурно-политическим, нежели обоснованным с научной точки зрения.

По нашему мнению, существование «скрытых» полномочий Президента Российской Федерации не является негативным фактом и вряд ли влечет его компетенционную экспансию. Как справедливо отмечают М.А.Краснов и И.Г.Шаблинский: «…нередко полномочия, установленные в его (Президента. – Прим. авт.) собственных правовых актах, реализованные через них или закрепленные законодательно, являются всего-навсего конкретизацией конституционных функций (задач) Президента как главы государства или его конституционных полномочий, сформулированных в довольно общем виде. В некоторых же случаях законодатель даже ограничивает Президента, предписывая определенный порядок реализации его конституционного полномочия. Тем более, что Конституция в своем тексте порой оговаривает необходимость принятия того или иного закона, который должен конкретизировать полномочия и установить порядок их осуществления» [12]. Вывод, сделанный учеными, подтверждается, например, положениями ст. 88 Конституции Российской Федерации, которая гласит: «Президент Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе». Однако это не означает, что если такой отсылки в тексте Конституции нет, «…то не могут быть приняты федеральные законы, конкретизирующие полномочие или функцию Президента» [12].

Мы полностью разделяем мнение авторов, однако считаем, что поскольку современная Россия претендует на роль правового государства, было бы желательно более четко конкретизировать полномочия Президента и предусмотреть в самом конституционном тексте такой общий принцип, который позволит установить четкие рамки «подконституционного» нормотворчества.

Следует отметить, что анализируя белорусскую научную литературу, посвященную исследованию полномочий Президента Республики Беларусь, мы не обнаружили ни одного упоминания о проблеме выделения «скрытых» полномочий Президента Республики Беларусь. Данная проблема не актуальна для Беларуси в силу того, что как в Конституции Республики Беларусь (ст. 84), так и в Законе Республики Беларусь от 21 февраля 1995 года «О Президенте Республики Беларусь» (ст. 17) закреплен открытый перечень полномочий белорусского Президента и указано, что он может «осуществлять иные полномочия, если это не противоречит Конституции Республики Беларусь».

На основании рассмотрения основных, существующих в научной литературе, подходов к решению вопроса о классификации президентских полномочий, считаем, что единственно верной является их классификация по сферам деятельности. Все присущие президенту полномочия

можно объединить в следующие группы: 1) полномочия, связанные с участием президента в формировании и деятельности исполнительной власти; 2) полномочия, позволяющие оказывать воздействие на формирование Парламента, на прекращение его полномочий, а также на его законодательную деятельность; 3) полномочия в сфере судебной власти; 4) полномочия в сфере безопасности и обороны страны; 5) полномочия в сфере внешней политики и международных отношений; 6) полномочия в сфере прав и свобод личности.

При этом считаем, что перечень классификационных групп полномочий президента не следует считать закрытым.

СПИСОК ЦИТИРОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Кокотов, А. Н. Конституционное право России: курс лекций / А. Н. Кокотов. — М. : Проспект: Велби, 2008. — 296 с.

2. Чиркин, В.Е. Глава государства / В.Е.Чиркин. — М.: Норма: Инфра-М, 2010. — 239 с.

3. Колобаева, Н. Е. Конституционно-правовой статус президента Российской Федерации (вопросы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Н. Е. Колобаева. — Екатеринбург, 2007. — 30 с.

4. Щипанов, А. В. Полномочия Президента Российской Федерации: варианты классификаций / А. В. Щипанов // Рос. юрид. журн. — 2009. — № 6. — С. 232—235.

5. Осавелюк, А. М. Конституционное право зарубежных стран / А. М. Осавелюк. — М. : Юнити-Дана, 2012. — 575 с.

6. Масловская, Т. С. Конституционное право Республики Беларусь / Т. С. Масловская. — Минск: ТетраСистемс, 2008. — 208 с.

7. Кунцевич, К. Н. Конституционное право Республики Беларусь: монография. — Минск: Молодежное, 2003. — 172 с.

8. О порядке установления в Российской Федерации памятных дней и профессиональных праздников [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации, 31 июля 2013 г., № 659. — Режим доступа: www.rg.ru/2013/08/02/prazdnik-dok.html. — Дата доступа: 06.04.2014.

9. Бондарец, Е. Президент Российской Федерации: конституционно-правовой статус в системе органов государственной власти / Е. Бондарец // Право и управление XXI век. — 2011. — № 2. — С. 91—96.

10. Реснянская, О. С. Власть Президента Российской Федерации в системе разделения властей / О. С. Реснянская // Альманах современной науки и образования. — 2012. — № 2. — С. 18—21.

11. Послание Федеральному собранию Российской Федерации [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.kremlin.ru/transcripts/1968. — Дата доступа: 23.03.2014.

12. Краснов, М. А. Российская система власти: треугольник с одним углом [Электронный ресурс] / М. А. Краснов, И. Г. Шаблинский. — 2014. — Режим доступа: http://nashaucheba.ru/v47911/краснов_м.а.,_шаблинский_и.г._российская_система_власти_треугольник_с_одним_углом. — Дата доступа: 23.03.2014.