

---

## ПОДРАЗУМЕВАЕМЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ПРЕЗИДЕНТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ

Г.И. Гурьянов

Кафедра конституционного и муниципального права  
Российский университет дружбы народов, студент  
*ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198*

В статье раскрываются основные положения подразумеваемых президентских полномочий. Исследован статус президента как главы государства в России и в США. Обозначены достоинства и недостатки подразумеваемых полномочий, присущих главам данных государств. Статья посвящена анализу правомерности подразумеваемых полномочий, полномочий не входящих в текст Конституции, но легитимных по своей правовой природе.

**Ключевые слова:** Подразумеваемые полномочия, президент, разделение властей, система сдержек и противовесов, конституционное право, конституция.

Конституция Российской Федерации 1993 г. установила разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, запретив захват власти и присвоение властных полномочий. Соблюдение данного принципа требует согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, что обеспечивается президентом. Для принятия мер по обеспечению глава государства наделен полномочиями во всех сферах государственного управления. Рамки этих полномочий определяются Конституцией Российской Федерации. Соответственно, президент России обязан действовать в установленном ею порядке, а если порядок не установлен, то президент самостоятельно определяет его, ограничиваясь требованиями ст. 10 и ч. 3 ст. 90. Возникает вопрос о конституционности полномочий президента, которые не изложены в гл. IV Основного закона. Доктрина конституционного права России указывает на концепцию «подразумеваемых» полномочий, обозначенную в постановлении КС РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П [6. С. 3424].

Конституционный Суд постановил, что признание «подразумеваемых» полномочий президента Российской Федерации в условиях действия только что принятой федеральной Конституции и писанных законов, конкретизирующих нормы Конституции, означает неправомерное расширение полномочий президента как главы государства за счет полномочий федерального парламента и федерального правительства.

Концепция «подразумеваемых» полномочий актуальна для стран с сильной, автономной президентской властью. Лучше всего она разработана в США, где статус и полномочия президента впервые стали обсуждаться в период разрыва отношений штатов с метрополией.

Декларация независимости 1776 г., предшествующая принятию Конституции в 1787 г., сформулировала постулаты, направленные против власти монарха, намеренного предать американский народ во власть неограниченного деспотизма [4. С. 545]. Принятый документ «Статьи Конфедерации» 1781 г. делегировал конгрессу полномочия по заключению международных договоров и объявлению войны, по разрешению споров в апелляционном порядке, значительно нарушив баланс властей [3. С. 17–18].

Несостоятельность «Статей» привела к тому, что конгресс не способен был обеспечить должную поддержку армии, а штаты отказывались выделять необходимые средства и не выполняли решения представительного органа. Решение учредить сильную президентскую власть в Конституции 1787 г. делегатами Филадельфийского конвента объяснялось тем, что разработчики были напуганы опытом со «слабыми» губернаторами и сильными представительными учреждениями [5. С. 205]. Во избежание политического кризиса Филадельфийский конституционный конвент приступил к разработке нового основного закона вопреки прямо выраженному требованию конгресса только пересмотреть «Статьи Конфедерации».

Американская Конституция, вступившая в силу 28 июля 1788 г., установила, что исполнительная власть в стране вверяется президенту. Содержание и назначение данной нормы пытались раскрыть А. Гамильтон и Дж. Мэдисон в очерках под общим названием «Федералист». Гамильтон писал, что Конституция наделяет президента исполнительной властью в полной мере, за исключением предусмотренных ею запретов [14. С. 12–13].

Изначально, А. Гамильтон издавал свои очерки под псевдонимом «Пацификус», а Дж. Мэдисон — «Гельведиус». Затем появляются две книги под названием «Записки федералиста».

Следуя структуре ст. I, где отображены полномочия конгресса, ст. II перечисляет конституционные права президента, которые являются «примерными» и не носят исключительный характер [10. С. 435–440]. Последний аргумент впоследствии раскрыл Верховный суд в деле «Майерс против США», где определил, что президентские права и обязанности могут вытекать из заключенных в Основном законе. (Прецедент утратил силу после решений по делам *Humphrey's Executor v. United States* (295 U. S. 602, 632 (1935)) и *Morrison v. Olson* (487 U. S. 654, 696 (1988))) [15. С. 52, 117–118, 128–131, 163–164].

Теория «подразумеваемых прав», изложенная Гамильтоном, указала на наличие «упущенных прерогатив» президента, таких как отстранение федеральных служащих от должности и признание новых правительств. Апологетом теории Гамильтона можно считать Луиса Фишера, специалиста в области конституционного права, который утверждает, что подразумеваемые полномочия не возникают спонтанно у глав государства, а целиком и полностью определяются потребностями общества и целями государственной политики [11. С. 1–3].

По его мнению, провозглашенная система сдержек и противовесов корректно работает только в том случае, когда подразумеваемые права всех ветвей власти разумно исходят из предписаний Основного закона. Этот подход отражен в деле «МакКаллох против Мэриленда», в котором подтверждено, что кон-

гресс может выбирать средства для совершения предусмотренных ст. I полномочий [12. С. 314–320]. Толкование судьи Маршалла, принявшего это решение, может применяться и к 3 разделу ст. II, согласно которой президент обеспечивает точное соблюдение законов, а именно он обладает подразумеваемым правом определять, какие средства необходимы ему для этого.

Видный ученый в области зарубежного государственного права А.А. Мишин, обобщив взгляды американских правоведов, выделил полномочия американского президента по источнику возникновения, подразделив их на следующие группы: полномочия, прямо предусмотренные Конституцией; полномочия, которые считаются подразумеваемыми или присущими президенту как высшему должностному лицу государства, и полномочия, которые делегируются президенту конгрессом [5. С. 180–220]. Полномочия второй группы не содержатся в Конституции, а выводятся из ее духа, из потребностей практической политики. Примером может послужить привилегия исполнительной власти, выведенная администрацией Президента Эйзенхауэра в 1958 г. [17. С. 403–405].

Принято считать, что в состав привилегии исполнительной власти включены два конвенционных права президента. Во-первых, это право на конфиденциальность, по которому он может отказать конгрессу в его требовании представить информацию и документацию, касающуюся самого процесса принятия решений исполнительной властью. Во-вторых, сотрудники исполнительной власти, и прежде всего аппарат Белого дома, не могут быть обязаны свидетельствовать перед комитетами конгресса о внутренних отношениях в ведомстве президента [5. С. 210–215].

В соответствии с меморандумом Президента Рейгана, изданном в 1982 г., привилегия используется как чрезвычайное полномочие только в тех случаях, когда раскрытие информации по запросам конгресса может подорвать национальную безопасность страны, нарушить порядок ведения переговоров или выйти за рамки компетенции парламента. Меморандумы об использовании привилегии исполнительной власти указывали границы при несоблюдении которых президент имел право обратиться в Департамент юстиции, инициируя процедуру воздействия. Первым, кто установил эти границы стал Президент Д. Эйзенхауэр, издавший меморандум в 1958 г. после конфликта Президента Г. Трумэна со сталелитейными заводами в 1952 г., которые последний решил национализировать на нужды войны в Корее.

Впоследствии, президенты меморандумами устанавливали критерии, обуславливавшие ее использование. Президент Р. Никсон установил абсолютную привилегию исполнительной власти, применение которой было расширено до федеральных служащих, однако ее использование было пресечено Верховным Судом как нелегитимное расширение полномочий [13. С. 7–17].

Привилегия исполнительной власти по своей правовой природе является воздействующим механизмом системы сдержек и противовесов. Условия действительности этого механизма требуют разрешения следующего фундаментального вопроса: насколько интересы конгресса в раскрытии информации совпадают с интересами исполнительной власти предоставить ее. Политическая

борьба неизменно играет существенную роль в полемике между властями, но она не должна влиять на правовые последствия, что было подтверждено делом «США против Американский Телефон и Телеграф Ко.», когда право на получение информации, в котором было отказано конгрессу, было продано юридическому лицу в коммерческих целях [19. С. 419–425].

Нецелевое использование привилегии исполнительной власти в американской практике неоднократно способствовало конституционной дестабилизации в стране. Исторически первым инцидентом, негативно воздействовавшим на баланс властей, стал спор между кабинетом Президента Вашингтона и Конгрессом в 1791 г. Глава государства отказался передавать материалы военной экспедиции генерала Сан Клэра, воевавшего против аборигенов, ссылаясь на защиту «национальных интересов» [18. С. 3–7].

Поставил под угрозу конституционное благосостояние знаменитый «Уотергейтский скандал» 1974 г., когда Президент Р. Никсон отказался предоставить расследовательскому подкомитету сената магнитофонные записи прослушивающих устройств, заявляя, что он осуществляет абсолютную привилегию исполнительной власти, чтобы сохранить приватность его консультаций с кабинетом, а также защитить исполнительную власть от вторжения законодательной ветви [5. С. 158–170].

Президенты часто прибегали к использованию подразумеваемых полномочий как к инструментам, которые значительно расширяют их права. Так, Президент Г. Трумэн заявлял, что обладает неотъемлемым полномочием национализировать частные предприятия [22. С. 579, 610], Президент Р. Никсон — осуществлять импаундмент [19. С. 35], а Президент Дж. Буш (младший) создавал военные трибуналы без законодательного одобрения [16. С. 386].

С другой стороны, не все подразумеваемые полномочия играют роль механизмов воздействия на законодательную власть. Совместные резолюции обеих палат Конгресса при подписи президента (*joint resolutions*) демонстрируют эффективный результат взаимодействия некоторой части одних и тех же функций между различными властями.

Правомерность подразумеваемых полномочий президента в США остается дискуссионной. Глава исполнительной власти может сделать все, что диктуется интересами нации, если это прямо не запрещено Конституцией или законом.

Слияние в одной выборной должности достоинств короля и власти премьер-министра указывает на то, что государственное управление в США приближено к форме «конституционной диктатуры», допуская наличие подразумеваемых прав [9. С. 258–273]. Сравнивая диктатуру и демократию, приходят к логическому выводу, что диктатура — это то, чем не является демократия. Тем не менее, термин «диктатура» в Древнем Риме обозначал государственный кабинет, где выборному лицу предоставлялись чрезвычайные права на определенный период времени. Следовательно, диктатура — это форма правления, при которой власть обладает такими полномочиями, которые свободны от сдерживания других властей. «Конституционная диктатура» не является антонимом республиканской формы правления, а, скорее, ее институциональной чертой, наделенной положительной коннотацией

эпохи Цинцинната [21. С. 17–30]. Другая форма, именуемая «диктатурой Конституции», отрицает чрезвычайные права, обосновывая это принципом верховенства основного закона, и предполагает существование только конституционных сдерживающих и воздействующих механизмов.

Концепция «подразумеваемых полномочий» не чужда для России, где президент исполняет значительные функции государственной власти, хотя не входит в систему разделения властей. В соответствии с присягой, которую глава государства обязан приносить при вступлении в должность, он обязан при осуществлении полномочий соблюдать и защищать все принципы, на которых зиждется Конституция, и верно служить народу.

Российские конституционалисты полагают, что подразумеваемыми полномочиями необходимо считать те права и обязанности, которые не закреплены в гл. IV, однако прописаны в иных главах документа. Исходя из данного суждения, признают право президента обратиться в правительство по реализации конкретных полномочий, что выражено в п. «ж» ст. 114. Уязвимость указанной интерпретации в том, что фактически полномочия Президента не ограничены Конституцией. Указ Президента установил, что в состав федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, входит Федеральная служба по финансовому мониторингу [8]. В п. «б» и «е» ч. 1 ст. 114 Конституции подтверждено, что проведение единой финансовой политики, осуществление мер по обеспечению законности и борьбе с преступностью входит в компетенцию правительства, которая по ч. 1 ст. 110 осуществляет исполнительную власть [7]. Стоит ли считать руководство данного органа президентом его подразумеваемым полномочием, сообразно американской доктрине «упущенных прерогатив», или президентской экспансией исполнительной власти?

Безусловно, механизм системы сдержек и противовесов в США не идеален. К примеру, как действовать президенту, если государство не может выплатить долги по счетам, а только часть, в то же время, когда конгресс голосует против повышения потолка внешнего долга? Американская доктрина не может найти четкого ответа, но она с уверенностью утверждает, что президент не имеет личной «законодательной» власти, и не может самостоятельно влиять на права и обязанности третьих лиц без авторизации на то парламента. Точку в данной полемике властей ставит Верховный Суд, который, осуществляя конституционный контроль за деятельностью законодательной и исполнительной властей, представляет собой практическое проявление принципа сдержек и противовесов, в контексте которого судебную власть характеризует юридическая возможность оказывать активное воздействие на решения и действия законодательной и исполнительной властей, как бы уравновешивая их. Именно такие полномочия, по мнению А.А. Клишаса, активно используемые судом, превращают его в реальную стабилизационную силу, способную защитить права и свободы граждан, оберегать имущество от разрушительных социальных конфликтов [1; 2].

В контексте сказанного нельзя не согласиться с тезисом, что подразумеваемые полномочия являются совместным результатом как правовых, так и политических процессов. Несмотря на то, что действия Президента Никсона Верховным Судом были признаны конституционными, он добровольно подал в отставку. В России институт президентства еще молод, и не просто спорить с тем фактом, что необходимость данного института еще до конца не познана. Не познана потому, что современное российское общество связывает институт президента с личностью, которая занимает этот пост, а не с нормами, прописанными в Конституции. В США, в стране с традиционной системой президентства, личность президента не так важна, как важно то, что может делать Президент, и что ему делать запрещено Конституцией, законодательством, судом, конгрессом. Другой вопрос, что ни в США, ни в России, ни во Франции не выявлены четкие границы власти президента, и поэтому появление новых конфликтов неизбежно. Единственно, ясно следующее, что доктрина подразумеваемых полномочий президента неразрывно связана с его статусом гаранта Конституции и призвана к обеспечению конституционных положений таким образом, при котором все органы государственной власти могут выполнять задачи в пределах своей компетенции. В связи с этим подразумеваемые полномочия все же могут быть произвольны по своему характеру, но их конституционность согласно ст. 93 Конституции будет определяться заключением Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации признаков преступления.

Конституция 1993 г. утвердила позицию многонационального народа России, принявшего демократический подход государственного управления, основанного на системе разделения законодательной, исполнительной и судебной власти. Насколько правовая гарантия стабильности государственной власти соответствует сегодня провозглашенной позиции общественности, которая стремится обеспечить благополучие и процветание России, исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями.

#### ЛИТЕРАТУРА

- [1] Клишас А.А. Конституционная юстиция в зарубежных странах — М.: Междунар. Отношения, 2004.
- [2] Клишас А.А. Конституционный контроль и конституционное правосудие зарубежных стран. Сравнительно-правовое исследование. — М.: Междунар. Отношения, 2007.
- [3] Лафитский В.И. Основы конституционного строя США. — М.: Издательство НОРМА, 1998.
- [4] Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз, Соединенные Штаты Америки, Япония : учеб. Пособие — 8-е изд., исправл. и доп. — М. : Инфотропик Медиа, 2012.
- [5] Мишин А.А. Государственное право США — М.: Наука, 1976.
- [6] Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 “О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики”, Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 “О мерах по пресечению деятельности незаконных

- вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта”» // Российская газета — 1995. — 8 авг.
- [7] Указ Президента РФ «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу» (вместе с «Положением о Федеральной службе по финансовому мониторингу») от 13.06.12 №808 (ред. от 03.11.2012). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_156344](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156344).
- [8] Указ Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 21.05.2012 №636 (ред. от 19.03.2013). URL: <http://www.fedsfm.ru/about/legal/751>.
- [9] *Balkin J.* Constitutional Dictatorship: Its Dangers and Its Design // *Minnesota Law Review*. 94 : 1789 2010.
- [10] *Erastus H.S.* The Federalist No. 69, The Federalist and Other Constitutional Papers — Albert, Scott & Company, 1894.
- [11] *Fisher L.* The Law: Presidential Inherent Power: The «Sole Organ» Doctrine. — *Presidential Studies Quarterly*, March 2007.
- [12] *McCulloch v. Maryland*, 17 U. S. 316 (1819).
- [13] Memorandum from Ronald Reagan, President of the United States, to the Heads of Executive Departments and Agencies (Nov. 4, 1982).
- [14] *Morton J.F.* Alexander Hamilton (Pacificus) & James Madison (Helvidius), The Pacificus-Helvidius Debates of 1793-1794 — Indianapolis: Liberty Fund, Inc., 2007.
- [15] *Myers v. United States*, 272 U. S.
- [16] *Padilla v. Hanft*, 423 F. 3d (4th Cir. 2005) (No. 05-6396).
- [17] *Rozell M.J.* Executive Privilege Revived?: Secrecy and Conflict During the Bush Presidency — *Duke Law Journal* [Vol. 52:403 2002].
- [18] *Saikrishna B.P.* A critical Comment on the Constitutionality of executive Privilege, (1999)
- [19] *Train v. City of New York*, 420 U.S. (1975).
- [20] *United States v. AT&T*, 419 F.(D. C. Cir.) (1977).
- [21] *Wills G.* *Cincinnatus: George Washington and the Enlightenment* 20 (1984).
- [22] *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. (1952).

## RUSSIAN AND AMERICAN PRESIDENTS’ IMPLIED POWERS

G.I. Guryanov

The Department of Constitutional and Municipal Law  
Peoples’ Friendship University of Russia  
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

This report is dedicated to clarify several crucial points of hidden presidential powers. The subject of that research is aimed at analysing the status of Russian and American Presidency. It demonstrates pros and cons of the implied powers. This article expresses the view to the implied powers’ legitimacy, powers that are not contained in the Constitutions’ texts, but are legitimate according to their legal nature.

**Key words:** implied powers, president, separation of powers, system of checks and balances, constitutional law, constitution.

## REFERENCES

- [1] *Klishas A.A.* Konstitutsionnaya yustitsiya v zarubezhnykh stranakh — M.: Mezhdunar. ot-nosheniya, 2004.
- [2] *Klishas A.A.* Konstitutsionnyy kontrol' i konstitutsionnoe pravosudie zarubezhnykh stran. Sravnitel'no-pravovoe issledovanie. — M.: Mezhdunar. ot-nosheniya, 2007.
- [3] *Lafitskiy V.I.* Osnovy konstitutsionnogo stroya SShA. — M.: Izdatel'stvo NORMA. 1998
- [4] *Maklakov V.V.* Konstitutsii zarubezhnykh gosudarstv: Velikobritaniya, Frantsiya, Ger-maniya, Italiya, Evropeyskiy soyuz, Soedinennye Shtaty Ameriki, Yaponiya: ucheb. posobie — 8-e izd., ispravl. i dop. — M.: Infotropik Media, 2012.
- [5] *Mishin A.A.* Gosudarstvennoe pravo SShA — M.: Nauka, 1976.
- [6] Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 31.07.1995 № 10-P «Po delu o proverke kon-stitutsionnosti Ukaza Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 30 noyabrya 1994 goda № 2137 “O meropriyatiyakh po vosstanovleniyu konstitutsionnoy zakonnosti i pravoporyadka na ter-ritorii Chechenskoy Respubliki”, Ukaza Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 9 dekabrya 1994 g. N 2166 “O merakh po presecheniyu deyatel'nosti nezakonnykh vooruzhennykh for-mirovaniy na territorii Chechenskoy Respubliki i v zone osetino-ingushskogo konflikta”» // Rossiyskaya gazeta — 1995. — 8 avgusta.
- [7] Ukaz Prezidenta RF «Voprosy Federal'noy sluzhby po finansovomu monitoringu» (vmeste s «Polozheniem o Federal'noy sluzhbe po finansovomu monitoringu») ot 13.06.12 №808 (red. ot 03.11.2012). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_156344](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156344).
- [8] Ukaz Prezidenta RF «O strukture federal'nykh organov ispolnitel'noy vlasti» ot 21.05.2012 № 636 (red. ot 19.03.2013). URL: <http://www.fedsfm.ru/about/legal/751>.
- [9] *Balkin J.* Constitutional Dictatorship: Its Dangers and Its Design — Minnesota Law Review [94 : 1789 2010].
- [10] *Erastus H.S.* The Federalist No. 69, The Federalist and Other Constitutional Papers — Al-ber, Scott & Company, 1894.
- [11] *Fisher L.* The Law: Presidential Inherent Power: The «Sole Organ» Doctrine. — Presidential Studies Quarterly, March 2007.
- [12] *McCulloch v. Maryland*, 17 U. S. 316 (1819).
- [13] Memorandum from Ronald Reagan, President of the United States, to the Heads of Execu-tive Departments and Agencies (Nov. 4, 1982).
- [14] *Morton J.F.* Alexander Hamilton (Pacificus) & James Madison (Helvidius), The Pacificus-Helvidius Debates of 1793-1794 — Indianapolis: Liberty Fund, Inc., 2007.
- [15] *Myers v. United States*, 272 U. S.
- [16] *Padilla v. Hanft*, 423 F. 3d (4th Cir. 2005) (No. 05-6396).
- [17] *Rozell M.J.* Executive Privilege Revived?: Secrecy and Conflict During the Bush Presidency — Duke Law Journal [Vol. 52:403 2002].
- [18] *Saikrishna B.P.* A critical Comment on the Constitutionality of executive Privilege, (1999)
- [19] *Train v. City of New York*, 420 U.S. (1975).
- [20] *United States v. AT&T*, 419 F.(D. C. Cir.) (1977).
- [21] *Wills G.* Cincinnatus: George Washington and the Enlightenment 20 (1984).
- [22] *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. (1952).