

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

М.А. КРАСНОВ

Президент в экономике: эффект “компетенционной гравитации”

Автор попытался выяснить, благодаря чему, каким правовым механизмам президенты в государствах с полупрезидентской (смешанной) формой правления, в том числе в России, получают возможность решающим образом воздействовать на общественные отношения в экономической сфере. В статье выдвигается гипотеза о том, что при наличии дискреционных властных прерогатив президента в отношении правительства и парламента создается эффект, называемый автором эффектом “компетенционной гравитации” – формально законное расширение объема президентской компетенции за пределами конституционного регулирования, но сомнительное с точки зрения смысла конституционализма.

Ключевые слова: президент, глава государства, компетенция, сдержки и противовесы, функции президента, полномочия президента, арбитр, арбитраж.

The author tries to find out what legal mechanisms are used by presidents in states with mixed form of government (including Russia) which give possibility to decisively influence the social relations in the economic sphere. The paper puts forward the hypothesis that the presence of discretionary power of the President in relation to Government and the Parliament creates an effect called by the author “gravity of competency” that is formally legitimate expansion of presidential competence beyond the constitutional regulation (questionable in terms of sense of constitutionalism).

Keywords: the President, the head of the state, competence, checks and balances, the functions of the president, the president’s powers, the arbitrator, arbitration.

Президент России в экономической сфере: иллюстрация

Несмотря на то, что у российского президента практически нет конституционных полномочий в сфере экономики (о чем подробнее я скажу позже), его роль в этой сфере, по существу, решающая. Для иллюстрации, однако, предлагаю обратиться не

* Статья подготовлена при поддержке Центра фундаментальных исследований НИУ–ВШЭ в 2012 г. в рамках проекта “Институты публичного экономического права” (техническое задание № 45 1 НФ-МЭРТ; ст. 211; Д. 78960).

к официальным документам, а к одной *газетной публикации* – предвыборной статье В. Путина, посвященной путям развития российской экономики [Путин, 2012]. (Она была опубликована в ряду других его программных статей перед президентскими выборами 2012 г.)

В данном случае неважно, что газетная публикация не обладает юридической силой. Во-первых, ее положения в форме конкретных поручений Правительству РФ отражены в Указе Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 “О долгосрочной государственной экономической политике” (Собрание законодательства Российской Федерации, 2012, № 19, ст. 2333 – далее СЗ РФ)¹, демонстративно принятом в день вступления Путина в должность Президента РФ (вместе с указами по реализации программных установок в других областях). А во-вторых, российская политическая действительность такова, что ни у кого не было сомнений в императивности выдвинутых автором статьи положений (степень их реалистичности я не рассматриваю).

Стоит, однако, обратить внимание не на сами задачи, поставленные в статье, хотя и их характер отчетливо указывает на то, что президент играет стратегическую роль в экономике, в том числе и в долгосрочной перспективе (временной горизонт некоторых поставленных им задач простирается на 15–20 лет). Гораздо более иллюстративны *объяснения* некоторых уже принятых решений, за которыми стояла *президентская воля*, несмотря на активное употребление эвфемизмов “мы” или “государство”, а также на то, что многие решения юридически оформлялись актами других органов. В этих объяснениях кроются свидетельства не просто определяющей роли президента в экономике, но и того, что *такая роль фактически вступает в конфликт с некоторыми его иными функциями*, к которым глава государства впрямую призван Конституцией (прежде всего, имеется в виду функция гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина).

Например, Путин объясняет создание государственных корпораций тем, что требовалось “остановить развал интеллектуальных отраслей нашей промышленности, сохранить научный и производственный потенциал за счет консолидации ресурсов и централизации управления”. И после этого заявляет: “Ошибочно на основании нашей работы по собиранию, реструктуризации и предпродажной подготовке активов делать выводы о разрастании госкапитализма” [Путин, 2012]. Однако в стране действительно создана модель государственного капитализма вопреки конституционному принципу равенства всех форм собственности. И в этом глобальном преобразовании экономической модели решающая роль принадлежит именно Путину.

Попытался он объяснить и то, почему с помощью юридических инструментов была ликвидирована компания ЮКОС. Хотя в статье эта компания впрямую не называется, ясно, что именно о ней идет речь в следующих словах: “Мы проигрываем странам-конкурентам по инвестиционной привлекательности. Мы имеем значительный отток капитала из России. Да, во многом такая ситуация – следствие наших действий в конце 1990-х – начале 2000-х гг. Борьба тогда шла между теми, *кто присвоил в 1990-е основные денежные потоки (в основе которых была продажа сырья и энергоносителей)*, и теми, *кто хотел вернуть их государству и использовать на благо всего общества* (курсив во всех цитатах мой. – М.К.). Считаю, что мы тогда поступили правильно, повысив влияние государства в сырьевых отраслях. И не только потому, что кое-кто из олигархов пытался продолжать *впрямую покупать политику*. В самом начале моего первого президентского срока мы столкнулись с настойчивыми попытками *продать за рубеж ключевые активы*. Сохранение в частных руках нескольких человек стратегических ресурсов страны в перспективе 5–10 лет означало, что контроль за нашей экономикой будет осуществляться извне” [Путин, 2012]. На этом пассаже стоит остановиться.

Прежде всего обратим внимание на некоторую нелогичность аргументации. Потеря инвестиционной привлекательности и отток капитала – следствие “наших действий”

¹ Анализ нормативных актов и решений постановлений Конституционного суда РФ проведен с помощью справочной правовой системы “КонсультантПлюс”.

(судя по всему, имеются в виду действия властей). Но тогда почему встык говорится о борьбе? И как в этом свете “наши действия” повлияли на потерю инвестиционной привлекательности?

Еще интереснее описание сути этой борьбы, которая, повторю, “шла между теми, кто присвоил в 1990-е основные денежные потоки (в основе которых была продажа сырья и энергоносителей), и теми, кто хотел вернуть их государству и использовать на благо всего общества”. Кто имеется в виду под “теми, кто хотел вернуть”? Сам президент? Какая-то партия? Организационно не оформленная группа людей? А главное, в чем эта борьба выразилась? В каких правовых формах проявлялась?

Тем не менее допустим, что “некто” захотел вернуть государству присвоенные “денежные потоки”². Тогда что означают слова: “присвоил” и “вернуть”? Если речь идет о незаконном завладении имуществом, то государство просто обязано обычными правовыми средствами восстановить нарушенное право собственности и привлечь виновных к ответственности. Если же имеется в виду законное приобретение прав собственности, но государство считает ошибочным (социально несправедливым) решение, например, о проведении залоговых аукционов, на основе которого приобреталась собственность (а не “денежные потоки”!), то почему оно *правовым образом* не исправляет его, например обращая соответствующие объекты в государственную собственность при компенсации издержек, понесенных добросовестным частным собственником? Наконец, почему весь пафос слов о повышении влияния государства в сырьевых отраслях обернулся юридическим преследованием только одной компании, причем совсем по иному поводу – недоплаченных налогов? Значит, дело не в “возвращении”. Фактически это подтверждает и сам автор статьи, который, возможно, чувствуя уязвимость аргумента о “возвращении”, выдвигает еще два обвинения: “покупка политики” и “попытки продать за рубеж ключевые активы”? Но и эти обвинения “не работают”, если их рассматривать в правовой логике.

“Покупка политики”. Негативный смысл этого неправового понятия ясно читается. Но какой именно смысл? Если не знать (из СМИ) подоплеку дела, такое понятие рождает лишь намек на подкуп высших должностных лиц для принятия “нужных” решений. Однако оказывается, что компании вменялось иное – финансирование избирательных кампаний некоторых политических партий. Но по действующему законодательству это отнюдь не правонарушение.

Что же касается обвинения в стремлении “продать за рубеж ключевые активы”, то действительно, согласно постановлению Правительства РФ от 18 сентября 1995 г. № 949 (СЗ РФ, 1995, № 41, ст. 3899), компания ЮКОС входила в число акционерных обществ, производящих продукцию, имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности страны. В сменившем его постановлении от 17 июля 1998 г. № 784 (СЗ РФ, 1998, № 30, ст. 3778)³ компания ЮКОС уже не значилась (там фигурируют лишь некоторые организации, входившие в нее). Но в любом случае в данных постановлениях речь шла о запрете досрочной продажи только акций, закрепленных в федеральной собственности (в 1995 г. доля государства в капитале компании ЮКОС составляла 45%), то есть компания вполне могла распорядиться *своими* акциями.

Я не случайно акцентировал внимание на объяснениях кандидата в президенты: они, пожалуй, ярче, чем официальные документы, указывают на *гигантские возможности главы государства фактически бесконтрольно принимать крупные решения в экономической области*. Вопрос: основаны ли эти возможности на Конституции или представляют собой конституционные нарушения? Соответственно, нужно выяснить вопрос о причинах этого эффекта, который я называю **эффектом “компетенционной гравитации”**, и насколько он отвечает идее конституционализма. Для ответа сначала придется выяснить, *как следует понимать компетенцию президента*.

² Именно так читается эта фраза. Но разве государству для выполнения его базовых функций требуются “денежные потоки”? Сам этот термин применяется обычно в негативном смысле, когда речь идет о хищениях финансовых средств.

³ Это постановление в 2004 г. было отменено (СЗ РФ, 2004, № 40, ст. 3962).

Специфика понятия “конституционно-правовая компетенция”

Согласно распространенному определению, *под* компетенцией государственных органов⁴ “следует понимать совокупность *предметов их ведения и полномочий*, которыми они наделены в отношении этих предметов ведения” [Козлова, Кутафин, 2008, с. 324]. Ю. Тихомиров считает, что “более распространенной является оценка компетенции как совокупности властных полномочий, с указанием подведомственности” [Тихомиров, 1995, с. 138]. Но особых отличий от первой дефиниции тут нет, ибо “подведомственность” – синоним “предметов ведения”. В более поздней работе к признакам компетенции Тихомиров добавил нормативно установленные цели и ответственность за неисполнение властных полномочий [Тихомиров, 2008, с. 186]. Но и эти добавления не отменяют главных содержательных признаков компетенции: предметы ведения и полномочия.

А теперь попробуем данное понимание компетенции применить к таким органам власти, как президент, Федеральное собрание, правительство. Говорит ли Конституция что-нибудь об их предметах ведения?

В отношении *парламента* сказано лишь, что он “является представительным и законодательным органом Российской Федерации” (ст. 94). Не указаны и предметы ведения палат Федерального собрания. И хотя ст. 102 и 103 употребляют понятие “ведение” (“к ведению [Совета Федерации и Государственной думы] относятся”), на самом деле эти статьи перечисляют не предметы ведения, а именно *полномочия* палат.

Тот же подход обнаруживается и при описании компетенции *Правительства РФ*. В ч. 1 ст. 110 Конституции РФ содержится общая характеристика: “Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации”, а в ст. 114 перечислены опять же не предметы ведения, а сформулированные в довольно общем виде *полномочия* (о чем свидетельствует п. “ж” ч. 1 ст. 114, упоминающий об “иных полномочиях” правительства). Вообще эта статья представляет собой довольно странную, с конституционно-правовой точки зрения, конструкцию. Дело в том, что у парламента и правительства в конституционном государстве не должно быть каких-то нормативно определенных предметов ведения. И действительно, во многих конституциях либо нет вообще упоминания о предметах ведения правительства, либо о них говорится в самой общей форме, а о полномочиях – лишь в связи с взаимоотношениями с иными органами публичной власти. Так, в разделе 1 ст. II Конституции США сказано лишь, что “исполнительная власть предоставляется Президенту Соединенных Штатов Америки”. В Конституции Испании установлено: “Правительству осуществляется руководство внутренней и внешней политикой, управление гражданскими и военными делами и защитой государства. Оно осуществляет исполнительные и распорядительные функции в соответствии с Конституцией и законами” (ст. 97). А в Конституции Французской Республики – страны с наиболее близкой нам моделью организации власти – закреплено, что “Правительство определяет и проводит политику Нации. Оно распоряжается администрацией и вооруженными силами” (ст. 20).

Такой подход к компетенции парламента и правительства, когда *формально практически никак не выражены их предметы ведения*, вполне естествен. Ведь парламент законодательствует⁵, а правительство – осуществляет текущее управление *во всех сферах*⁶, где конституционно допустимо присутствие государственной власти. Поэтому

⁴ В данном случае понятие “государственный орган” рассматривается как понятие родовое, то есть включающее в себя органы государственной власти и собственно государственные органы, не являющиеся органами власти.

⁵ В федеративных государствах законодательная компетенция федеральных парламентов ограничена только в силу необходимости разграничения предметов ведения между федерацией и ее субъектами.

⁶ Даже если какие-то сферы подведомственны местному самоуправлению, то и это не позволяет утверждать, что они не подведомственны правительству, поскольку осуществление местного самоуправления все равно остается подконтрольно государству с точки зрения законности, и, кроме того, центральное правительство может принять на себя осуществление некоторых функций местного самоуправления в случае чрезвычайных обстоятельств (например, стихийных бедствий).

можно признать более соответствующим реальности понятие компетенции государственного органа, данное В. Фадеевым, который определяет ее как “совокупность полномочий в *установленной сфере деятельности*” [Конституционное... 2013, с. 322]. Конечно, понятие “сфера деятельности” шире, чем “предметы (круг) ведения” или “подведомственность”. Но если вдуматься, то и данное понятие неприменимо ни к парламенту, ни к правительству, если только не считать сферой деятельности осуществление законодательной или исполнительной власти (но в таком случае следовало бы говорить и о сфере судебной деятельности). Однако термин “сфера” (“область”) в публично-правовом контексте обозначает не вид деятельности, а *содержательно специфические вопросы* (оборона, жилищное строительство, образование, космические исследования и т.д.).

На мой взгляд, выход из этого теоретического, но имеющего огромную практическую важность, тупика может состоять в следующем. Необходимо *вывести конституционно-правовое понимание компетенции из-под влияния административно-правовой теоретической традиции*. В этом случае мы обязаны будем признать, что компетенция органов государственной власти – а в России эту власть осуществляют, согласно ст. 11 Конституции, президент, палаты парламента (Совет Федерации и Государственная дума); правительство, федеральные суды – предполагает иные компоненты (элементы) вместо предметов ведения (сфер деятельности).

Первым компонентом я предлагаю считать **предназначение** органов государственной власти. В этом случае начнут “работать” и их конституционные характеристики: президент – глава государства; парламент – представительный и законодательный орган; правительство – орган, осуществляющий исполнительную власть; суды – органы, осуществляющие правосудие. Как видим, предназначение отражает смысл принципа разделения властей (даже несмотря на то, что Президент РФ формально не входит ни в одну из перечисляемых российских Конституцией ветвей власти).

Вторым элементом конституционной компетенции, на мой взгляд, выступают **функции** органа власти. Но они должны быть производны от его предназначения. К примеру, одна из функций Федерального собрания – контрольная (хотя впрямую о ней Конституция РФ не говорит), вытекающая из предназначения парламента – выступать в качестве представительного⁷ и законодательного органа.

Таким образом, понятия “предназначение” и “функции”, взятые в совокупности, замещают собой понятие “предметы ведения”, поскольку позволяют гораздо более строго отделить компетенцию одного органа власти от всех других. Сохраняется лишь понятие “**полномочия**”, которые (и тут нет расхождения с традиционным пониманием компетенции) *должны соответствовать предназначению и функциям конкретного органа власти*.

На основе предложенной теоретической конструкции посмотрим, содержит ли конституционная компетенция Президента РФ основания для его активной роли в экономике.

Конфигурации президентской компетенции в конституциях государств со смешанной формой правления

Основным отличием полупрезидентской, или смешанной, формы правления⁸ (модели, системы власти) считается наличие президента, избираемого на всеобщих выборах, который, однако, формально не является главой исполнительной власти, а исполнительную власть осуществляет самостоятельное правительство, формируемое президентом на основе парламентских выборов и, соответственно, контролируе-

⁷ Правда, раньше представительными органами считались не только парламенты (сегодня подобное утверждение в литературе практически не встречается). Так, французский исследователь конца XIX – начала XX в. Ф. Моро, как само собой разумеющееся, относил любой орган, в том числе единоличный, к представительным, лишь бы он избирался населением (см.: [Моро, 1908, с. 15–16, 18–19 и др.]).

⁸ Впервые она была установлена Конституцией Германии (Веймарской республики) 1919 г.

мое парламентом (нижней палатой) и главой государства. Другими словами, в данной модели присутствуют элементы и президентской, и парламентской систем, что и отразилось в термине.

Смешанная система имеет свои преимущества⁹, в частности, будучи политически более гибкой и стабильной. Но одновременно в ней “посеяны” зерна авторитаризма, которые при определенных условиях могут “прорасти” и тем самым уничтожить преимущества. Дело в том, что понятие “глава государства” (а президенты – именно таковые, даже если соответствующие конституции об этом умалчивают) весьма неопределенно (см. об этом подробнее [Краснов, 2008]) и при этом в президентской и смешанной формах глава государства имеет гораздо больше властных рычагов, нежели в парламентской. Неопределенность места главы государства усиливается в смешанной форме правления.

С одной стороны, здесь президент выводится из системы разделения властей. И поэтому глава государства традиционно определяется как *высший представитель* государства внутри страны и на международной арене, а также *символ* единства народа, нации¹⁰. Отсюда *политическая нейтральность* – имманентная черта этого института. К. Шмитт справедливо заметил, что король “становится нейтральной властью, *rouvoir neutre*, невидимым разрешающим все противоречия и трения различных государственных действий и функций, регулирующим и моделирующим моментом...” [Шмитт, 2010, с. 164]. Но с другой стороны, поскольку президент в смешанной модели получает “мандат на власть” из рук народа (а не депутатов, как в парламентской системе), постольку ему становится как бы тесно в роли лишь “высшего представителя” и “символа”. Он стремится к *расширению своего влияния на все публично-властные институты и на все сферы публичной жизни*, причем с определенных партийных (вне зависимости от формального пребывания в какой-либо партии) позиций и, соответственно, к подавлению своих политических противников. Да и народ стремится видеть в таком главе государства политически ответственную фигуру. И нейтральность президента утрачивается, о чем писал известный политолог Х. Линц еще в 1989 г.: “Убежденность 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*” [Линц, 2006, с. 217].

Линц относил свои слова к президентам в президентских республиках, но выявленная закономерность действует, конечно же, и в полупрезидентской (смешанной) модели. Однако, что важно отметить, происходит это отнюдь не во всех странах с подобной системой власти. Точнее, описанное Линцем “ощущение собственной силы и миссии” свойственно, видимо, всем президентам, избранным на всеобщих выборах, *но не везде у них есть возможность* реализовать свой авторитарный потенциал.

Первое крупное препятствие – *наличие сильного гражданского (не патерналистски настроенного) общества, давняя партийная фрагментация, исторически сложившиеся в стране антиавторитарные традиции и т.п.* В то же время, отсутствие такого барьера далеко не везде влечет за собой авторитарный стиль президентской

⁹ Вообще вопрос – благодаря каким историческим, экономическим, культурным и иным факторам устанавливается та или иная форма правления – представляет огромный интерес. Но сейчас это не входит в мою задачу.

¹⁰ Именно так определяется глава государства в научной литературе (см., например, [Баглай, Туманов, 1998, с. 75; Конституционное... 2001, с. 87; Мишин, 1976, с. 202; Конституционное... 1999, с. 598, 599; Автономов, 2005, с. 279; Конституция... 1995, с. 36; Чиркин, 1997, с. 20–21]) и в текстах многих конституций. Часто конституции при раскрытии понятия главы государства говорят также о верховном главкомандовании вооруженными силами страны. Но это – только одна из традиционных функций главы государства, а не содержательный элемент данного понятия.

власти. Значит, есть нечто, что, помимо социокультурных факторов, препятствует авторитаризму. Это “нечто” (второе препятствие) – *взвешенно урегулированный конституционный статус президента и, главное, реальные сдержки и противовесы со стороны парламента*.

Анализ конституций государств со смешанной формой правления, однако, показывает, что за этой общей формулой могут скрываться разные степени “взвешенности” и “реальности”. Эти степени зависят от того, во-первых, какими *функциями* наделяется президент и, во-вторых, как распределены *пропорции контроля над правительством* между президентом и парламентом.

В ряде государств с полупрезидентской системой власти (например, Португалии, Болгарии, Финляндии, Польше, Словении, Македонии¹¹) главы государств в целом, действительно, играют в основном роль высшего представителя и символа национального единства. Конституции этих государств, с одной стороны, содержат довольно скупые формулы президентских функций, указывая, как правило, на высшее представительство, символ единства, иногда на обеспечение преемственности власти. С другой стороны, они жестко ограничивают властные prerogatives президентов при формировании, отставке кабинета и роспуске парламента. И это приближает полупрезидентскую модель к парламентской¹². Проиллюстрирую сказанное таблицей.

Как видим, в трех основных видах политических процедур (формирование кабинета, его отставка и роспуск парламента/нижней палаты) главным действующим лицом в перечисленных странах выступают именно парламентские структуры¹³, а президенты поставлены в довольно жесткие условия, сдерживающие возможность разрастания президентской компетенции.

Напротив, в тех полупрезидентских государствах, где конституционные функции президентов сформулированы не очень определенно (например, Франция, Хорватия) и при этом президентам предоставлена более широкая дискреция в “политико-кадровых” полномочиях, то есть полномочиях в процессе формирования правительств и принятия решений о роспуске парламента, – наблюдается *феномен разрастания компетенции*, ее распространения на сферы, которые формально (по конституции) не относятся к зонам президентской ответственности. Таким образом, чем более дискреционные нормы конституции, касающиеся президентской компетенции, тем скорее и больше глава государства стремится, по выражению американского правоведа У. Бернама, “ухватить кусок власти” [Бернам, 2006, с. 64], в том числе путем *законодательного* предоставления ему более широких, в сравнении с конституционными, полномочий.

Весьма иллюстративна в этом отношении Франция. В ст. 5 французской Конституции говорится: “Президент Республики следит за соблюдением Конституции. Он обеспечивает своим арбитражем нормальное функционирование органов государственной власти, а также преемственность государства”. Ясно, что эта формула предполагает *политический нейтралитет* президента. Тогда почему на практике он – *активный политический актор*, причем имеющий яркую партийную окраску?

¹¹ К этому перечню можно присоединить и Чехию (Чешскую Республику), которая сравнительно недавно формально стала полупрезидентской. Причем президентские prerogatives не сильно изменились в сравнении с существовавшей до этого в Чехии парламентской системой, то есть остались довольно слабыми, по крайней мере, в отношении исполнительной власти, которая во многом зависит от распределения политических сил в нижней палате парламента.

¹² Например, в самом начале Конституции Болгарии (п. 1 ст. 1) так и заявлено: “Болгария – республика с парламентским правлением” (что, строго говоря, ошибочно).

¹³ Даже в Польше, несмотря на кажущиеся существенными полномочия президента по формированию правительства, на самом деле доминирует парламента, а глава государства только страхует страну от правительственного тупика. Поэтому многие польские конституционалисты ошибочно считают свою страну *парламентской республикой* (см., например, [Pietrzak, 2000, s. 177; Chruściak, 2002, s. 5]). Однако прав Б. Страшун, который утверждает: “Форму правления в Польше по ныне действующей Конституции можно теоретически охарактеризовать как *смешанную, или полупрезидентскую, республику*: Правительство ответственно перед Сеймом и нуждается в его доверии, но Президент избирается гражданами и имеет тем самым независимый от парламента мандат” [Страшун, 2001, с. 683].

Страна	Формирование правительства	Отставка правительства (премьера)	Роспуск парламента (нижней палаты) президентом
Болгария	Президент поручает кандидату в министры-председатели, <i>рекомендованному наибольшей по численности парламентской группой</i> , составить правительство и после этого предлагает Народному собранию избрать кандидата министром-председателем.	По инициативе парламента (доверие/недоверие). В случае смерти главы кабинета. При избрании нового состава Народного собрания.	Не предусмотрен.
Македония	Президент вручает мандат на формирование кабинета <i>кандидату партии или партий, набравших большинство в Собрании</i> . По предложению мандатария Собрание избирает правительство.	По инициативе парламента (доверие/недоверие). В случае смерти главы кабинета или его неспособности исполнять полномочия. При избрании нового состава Собрания.	Собрание распускается по собственному решению.
Польша	Президент выдвигает кандидатуру Председателя Совета министров, который предлагает состав Совмина и после этого назначает Председателя Совета министров и весь его состав. Председатель Совмина в течение 14 дней представляет Сейму (нижней палате парламента) <i>программу и просит вынести вотум доверия</i> . Если президент не назначил кабинет или не получен вотум доверия, <i>Сейм сам избирает главу кабинета</i> и предложенных им министров. Президент в этом случае формально назначает Совет министров. Если и Сейм не сформировал кабинет, это вновь делает президент, но Сейм обязан решить вопрос о доверии. Если и в этом случае вотум доверия не получен, президент <i>распускает Сейм</i> .	По инициативе парламента (доверие/недоверие). При избрании нового состава Сейма.	В случае правительственного кризиса, когда не проходит ни президентский состав Совета министров, ни сформированный Сеймом.
Португалия	Президент назначает премьер-министра <i>с учетом результатов выборов</i> в парламента – Ассамблею республики.	По инициативе парламента (доверие/недоверие). При отклонении парламентом программы Правительства. При смерти или длительной неспособности премьер-министра исполнять свои полномочия. При избрании нового состава Ассамблеи республики.	На основе мнений представленных в Ассамблее республики партий и Государственного совета (политического совещательного органа при президенте).

Страна	Формирование правительства	Отставка правительства (премьера)	Роспуск парламента (нижней палаты) президентом
Словения	Президент <i>после консультаций с лидерами фракций</i> в Государственном собрании предлагает этой палате кандидатуру премьера. Возможны повторные консультации. Если премьер не избран, Госсобрание может принять решение о проведении в течение 48 час. повторных выборов, причем при пониженном кворуме.	По инициативе парламента (доверие/недоверие и после обсуждения интерпелляции). Если премьер был избран Госсобранием на повторных выборах, но оно избирает затем нового премьера. При избрании нового состава Государственного собрания.	Если ни одна кандидатура на должность премьера, в том числе на повторных выборах в Государственном собрании, не наберет нужного числа голосов. Если Госсобрание, отказав в доверии правительству, в течение 30 дней не избрало нового премьера или не выразило доверия действующему премьеру.
Финляндия	Президент <i>после ознакомления партийных групп</i> Эдускунты (однопалатного парламента) с программой будущего правительства (Государственного совета) и его составом выдвигает кандидатуру премьер-министра для его избрания Эдускунтой. Если кандидат <i>не получает парламентского большинства</i> , в том же порядке выдвигается и избирается новый. По предложению премьера президент назначает министров. Госсовет незамедлительно должен представить свою программу Эдускунте.	По заявлению Государственного совета. Министры отправляются в отставку президентом по инициативе премьер-министра. Если Государственный совет не пользуется более доверием Эдускунты (при вотуме недоверия). При избрании новой Эдускунты.	По мотивированному предложению премьер-министра и после заслушивания мнений партийных фракций.

Это противоречие “провоцируется” самой конституцией, поскольку ее нормы, касающиеся роли и значения главы государства во “властном треугольнике” (президент – парламент – правительство), взятые в системе, явно указывают на то, что президент фактически выступает и как глава исполнительной власти. Ситуация, конечно, несколько усложняется в случае “раздельного правления” (во Франции этот период называют “коабитацией”) – когда президент вынужден формировать правительство из своих политических противников, если в Национальном собрании нет пропрезидентского большинства. Но и в этом случае глава государства остается влиятельным “политическим игроком”, опять же благодаря, с одной стороны, всенародному избранию, с другой – решающим полномочиям в отношении кабинета. Впрочем, во французской политической практике многое зависит, как отмечают французские исследователи, от личных качеств как президента, так и премьер-министра (см. об этом, например, [Руссо]), даже если они принадлежат к одной партии.

К. Беше-Головко, исследуя положение французского президента, заметила: “В наше время именно исполнительная власть играет ключевую роль во всех областях государственной политики, касающейся сферы, например, социальных вопросов, дипломатических вопросов или экономики. Но, в отличие от Третьей и Четвертой

Республики, *вся система Пятой Республики опирается на личность Президента Республики. Правительство лишь исполняет его программу*¹⁴. Правда, в данном случае имеется в виду правительство с той же партийной окраской, что и у президента. Когда же президент и правительство во Франции работают в режиме коабитации, президент старается использовать свои властные рычаги, чтобы, по словам Беше-Головки, “дискредитировать политику, определяемую правительством” либо получить оружие для политической торговли с таким кабинетом. В частности, президент Ф. Миттеран по-своему истолковал ч. 1 ст. 13 Конституции Франции, согласно которой “Президент Республики подписывает ордонансы и декреты, разработанные Советом министров”. Раньше считалось, что эта норма носит формальный характер, и президент обязан подписывать такие акты. Но Миттеран исходил из того, что текст Конституции формально не содержит никакого обязательства, и президент может отказаться от подписания, то есть фактически блокировать самостоятельное проведение правительством политики. В своих (или своей партии) интересах французские президенты используют также институт отпуска Национального собрания (нижней палаты парламента)¹⁵.

И все же, несмотря на обвинения французских президентов в “монархизме”, звучащие порой из уст разных конституционалистов этой страны, нельзя сказать, что здесь реализуется авторитарный потенциал главы государства. Почему? С одной стороны, действует тот самый социокультурный фактор (сильное гражданское общество, давние антиавторитарные традиции и т.п.), с другой – фактор институциональный: соблюден баланс в системе сдержек и противовесов. Переходя к разговору о России, не буду говорить о характере социокультурных условий. Как конституционалисту мне гораздо ближе собственно правовая материя.

Конституционные предпосылки эффекта “компетенционной гравитации” российского президента

Если проанализировать степень соответствия функций Президента России его предназначению, а полномочий (в нашем случае, экономических) – функциям, то перед нами откроется удивительная картина. Оказывается, с одной стороны, отнюдь *не все функции отвечают предназначению* института главы государства, с другой – *не все полномочия соответствуют его конституционным функциям*. Поэтому не могу согласиться с утверждением О. Кутафина, что “в соответствии с Конституцией РФ Президент РФ обладает широким кругом *полномочий, необходимых для реализации его функций*” [Кутафин, 2012, с. 426]. В том-то и дело, что в нашей Конституции, вопреки распространенному мнению, нет “широкого круга” полномочий президента, тем более “необходимых для реализации его функций”. Тогда почему российский президент играет ключевую роль во всех сферах, в том числе экономической?

Часть 1 ст. 80 Конституции РФ содержит утверждение: “Президент Российской Федерации является главой государства”. Это и есть его предназначение российского Президента. Последующие части той же статьи как бы расшифровывают, конкретизируют общую норму или формулируют ее проявления. Анализируя ст. 80 под таким углом зрения, приходим к выводу, что *глава государства*:

- выступает гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина;
- принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности;
- обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти;
- определяет основные направления внутренней и внешней политики государства;

¹⁴ Цитата взята из еще не опубликованной работы К. Беше-Головки и приводится с ее любезного согласия.

¹⁵ Формально (в соответствии со ст. 12 Конституции Французской республики) президент вправе распустить нижнюю палату парламента “после консультации с премьер-министром и председателями палат”.

– представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

Стоит при этом отметить некоторую неясность. Лишь в ч. 4 ст. 80 сказано, что президент представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях *как глава государства*. Неужели имеется в виду, что остальные функции он выполняет в ином качестве? Вряд ли. Разве не в качестве главы государства президент должен охранять конституционный строй (выступать гарантом Конституции, прав и свобод личности), суверенитет, целостность страны и проч.? Думаю, мы просто имеем дело с несовершенством юридической техники, а не с какой-то глубокой идеей. Гораздо важнее ответить на другой вопрос: все ли перечисленные в ст. 80 функции *соответствуют предназначению* президента – главы государства? Нет, две нормы ст. 80 не отвечают этому предназначению.

1. Считается, что формула “*обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти*” – выражение *арбитражной* функции, которая-де присуща президентам в полупрезидентской модели¹⁶. Но хотя та же французская Конституция прямо упоминает об этой функции, на мой взгляд, президентский арбитраж в полупрезидентской республике невозможен, если не обеспечена политическая и идеологическая *нейтральность* главы государства. К тому же непонятно, что конкретно понимается под президентским арбитражем, посредством каких полномочий реализуется арбитраж.

В российской Конституции, строго говоря, есть лишь одно полномочие, которое можно назвать президентским арбитражем: “использовать *согласительные процедуры* для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации” (ч. 1 ст. 85)¹⁷. Однако, на мой взгляд, это полномочие более естественно укладывается в функцию гарантирования Конституции. Самое же главное, что других президентских полномочий, которые бы соответствовали функции обеспечения согласованного функционирования, в российской Конституции невозможно обнаружить. Тем не менее некоторые авторы склонны относить именно к этой функции такие полномочия президента, как приостановление действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ и отмена актов правительства РФ (см., например, [Кутафин, 2012, с. 440, 442]). Вряд ли, однако, стоит доказывать, что эти полномочия относятся именно к функции президента как гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина.

О неопределенности содержания функции согласованного функционирования свидетельствуют и *решения Конституционного суда РФ*, в которых эта функция трактуется совершенно по-разному. Например, из нее выводятся:

– обязанность президента принимать необходимые меры по соблюдению палатами Федерального собрания предусмотренного Конституцией РФ срока направления принятого федерального закона главе государства (см. СЗ РФ..., 1996^a, № 18, ст. 2253);

– издание указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения (см. СЗ РФ, 1996^b, № 19, ст. 2320);

– вынесение предупреждения в адрес законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ (см. СЗ РФ, 2002, № 15, ст. 1497); и др.

Подобный разброс в понимании функции обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия государственных органов отнюдь не безобиден. Размытость конституционной формулы, ведущая к чрезвычайно широкой ее трактовке, активно

¹⁶ В частности, В. Чиркин пишет, что “главной чертой президентской власти в полупрезидентской 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 ними” [Чиркин, 1997, с. 20].

¹⁷ По крайней мере, именно это полномочие обычно относят к проявлениям функции обеспечения согласованного функционирования (см., например, [Чиркин, 1997, с. 21; Кутафин, 2012, с. 438]).

способствует появлению новых, за пределами Конституции, полномочий президента (о таких полномочиях см. подробнее [Краснов, 2011]).

2. В еще большей степени президентскому предназначению как главы государства в смешанной модели противоречит положение, согласно которому президент *определяет основные направления внутренней и внешней политики* (ч. 3 ст. 80). Благодаря закреплению такой функции Президент РФ окончательно лишается своей политической нейтральности. И тогда, выступая как политик в понимании *politics*, президент неизбежно становится заинтересован в проведении именно данной, выработанной им или импонирующей ему, политики (*policy*), но при этом – и в нейтрализации своих политических оппонентов. Ясно, что он уже не может в полной мере обеспечивать конституционный режим функционирования публично-властных институтов, выполнять свои функции по охране конституционного порядка, принципов конституционно-го государства, в том числе идеологического и политического плюрализма.

Нельзя, правда, утверждать, что это “определение направлений политики” – “наше изобретение”. Такой термин встречается во многих конституциях. Только вот адресуется это не президенту, а правительству. Не буду ссылаться на конституции парламентских государств. Но ведь и в ст. 20 Конституции Франции сказано, что именно “Правительство определяет и проводит политику Нации”. И это при институционально весьма сильном президенте. Почему именно правительству отводится такая роль? Да потому, что тем самым “определение политики” находится под парламентским контролем: не случайно в той же статье говорится, что правительство “несет ответственность перед парламентом”. Другое дело, что, как уже сказано, во Франции президент “забирает” эту прерогативу себе.

Впрочем, и по российской Конституции председатель правительства определяет основные направления (ст. 113). Однако, во-первых, это направления не политики страны, а деятельности данного органа, а во-вторых, определяются эти основные направления “в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации”.

Возложение функции определения политики на главу государства означает, по существу, не что иное, как низведение парламента до уровня вспомогательного органа. Соответственно, беспредметными становятся и парламентские выборы. И самое главное: общество отстраняется от определения векторов развития страны. На это могут возразить, напомнив, что президента тоже избирает народ (общество). Но, во-первых, президентские выборы зачастую, особенно в неразвитых демократиях, оказываются выборами личности, а не определенной политической силы. Во-вторых, определение направлений политики противоречит функции гарантирования конституции, требующей политического нейтралитета, поскольку глава государства в такой ситуации объективно будет озабочен минимизацией оппозиционного давления и, напротив, обеспечением преимуществ для своих сторонников. Наконец, в-третьих, данная функция, закрепляемая за институтом-личностью, ведет к тому, что основные направления политики определяются не путем политических договоренностей и компромиссов, а главным образом, непубличным, бюрократическим путем.

Такой явный перекос, который создала российская Конституция, мог бы быть несколько смягчен, если бы у Государственной думы были рычаги воздействия на правительство, начиная от его формирования и кончая отставкой. Но наша Конституция (даже с учетом поправки 2008 г.) не предусматривает таких возможностей.

Фактически эта функция перечеркивает всю логику смешанной модели. Президент из хранителя конституционного строя (“правил игры”) превращается в единовластного правителя, имеющего возможность вторгаться в любую сферу. Причем у него есть еще и “подушка безопасности”, поскольку неудачу при реализации “основных направлений политики” он в любой момент может списать на правительство и сменить его без всякого обращения к парламенту.

Откуда же следует императивный характер этой функции для других институтов публичной власти? Некоторое время после принятия Конституции РФ считалось, что

президент определяет основные направления политики только в своих ежегодных посланиях Федеральному собранию, которые официально так и называются: “О положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства” (п. “е” ст. 84 Конституции РФ). А послания и есть не более чем послания. Однако через некоторое время стало ясно, что президент определяет направления политики далеко не только в посланиях, но и в своих актах, имеющих обязательный характер (на самом деле, есть еще масса непубличных поручений, которые не считаются актами президента, но за исполнением которых осуществляется строгий контроль). А тут еще и Конституционный суд РФ (КС РФ) сначала (в 1998 г.) указал, что реализация основных направлений политики, определяемых президентом, возложена на правительство (см. СЗ РФ, 1998^б, № 52, т. 6447), а затем (в 2006 г.) – что, оказывается, из Конституции РФ вытекает вообще обязательность основных направлений внутренней и внешней политики *для всех органов публичной власти* (см. СЗ РФ, 2006, № 50, ст. 5371).

И все-таки. Даже если бы не было названных решений КС РФ, то, как минимум, для правительства и всей системы исполнительной власти акты и поручения президента, какой бы сферы они ни касались, имеют обязательный характер. При этом правительству – при существующей конституционной конфигурации власти – даже в голову не придет затевать с президентом спор о компетенции, хотя формально оно имеет право обратиться с таким ходатайством в КС. Почему?

Да как раз в силу тех самых дискреционных полномочий в отношении как самого правительства, так и Государственной думы. Эффект “компетенционной гравитации” Президента РФ в экономической сфере огромен, благодаря, в первую очередь, именно гигантским (не по числу, а по степени воздействия) полномочиям, связанным с формированием/отставкой правительства и роспуском Государственной думы.

Как уже было сказано, собственно экономических полномочий у президента по Конституции РФ практически нет. Нет даже полномочий во внешнеэкономической сфере, если кто-то попытается вывести их из п. “а” ст.86 Конституции РФ, согласно которой президент осуществляет руководство внешней политикой страны. Дело в том, что внешняя политика и внешнеэкономическая деятельность – понятия не тождественные, о чем свидетельствует и сама Конституция РФ, разграничивая эти понятия (пункты “к” и “л” ст. 71 и п. “о” ст. 72).

Могут, правда, указать на то, что экономические полномочия президента кроются в статьях, разграничивающих предметы ведения между Федерацией и ее субъектами. И хотя ст. 76 Конституции РФ говорит, что по предметам исключительного ведения Федерации и совместного ведения федеральное регулирование осуществляется посредством законов, КС РФ установил, что могут издаваться и подзаконные акты, в том числе акты Президента РФ, *если только сама Конституция не требует для решения конкретного вопроса принятия федерального конституционного либо федерального закона* (см. СЗ РФ, 1998^а, № 3, ст. 429; СЗ РФ, 1999, № 6, ст. 866).

К предметам исключительного ведения РФ в экономической сфере относятся (ст.71):

- федеральная государственная собственность и управление ею;
- установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экономического и социального развития Российской Федерации;
- установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;
- федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;
- федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе;
- внешнеэкономические отношения Российской Федерации.

К предметам совместного ведения в экономической сфере относятся (ст. 72):

- вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;
- разграничение государственной собственности;
- природопользование;
- установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации.

Означает ли правовая позиция КС РФ, что президент вправе участвовать в регулировании экономических отношений по всем этим вопросам? Ответить утвердительно или отрицательно здесь невозможно, поскольку все зависит от того, *входит ли тот или иной вопрос в компетенцию Президента РФ*, причем не по формальным, а по содержательным признакам. Но как раз определить это при существующем конституционном регулировании чрезвычайно сложно: содержательные признаки определяются на основе *конституционных функций* Президента РФ.

В таком случае уместно вспомнить, что российское конституционное право восприняло американскую доктрину “*подразумеваемых (скрытых) полномочий*” главы государства. Суть ее состоит в том, что президент вправе реализовывать конкретные полномочия, которые прямо за ним не закреплены конституцией, но вытекают из его конституционных функций и общих полномочий¹⁸. Впервые на эту доктрину, правда, напрямую не называя ее, указал КС РФ в 1995 г., рассматривая дело о конституционности применения Вооруженных сил в Чеченской Республике. Суд, в частности, заявил: “Конституция Российской Федерации определяет... что Президент Российской Федерации действует в установленном Конституцией порядке. Для случаев, *когда этот порядок не детализован*, а также в отношении *полномочий, не перечисленных в статьях 83–89 Конституции Российской 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*” (СЗ РФ, 1995, № 33, ст. 3424).

Принципиально важно обратить внимание на то, что КС РФ обосновал только два условия, при которых акт президента может быть признан не противоречащим Конституции: если он не вторгается в компетенцию иного органа власти и не противоречит Конституции и федеральным законам. Но здесь не указано еще одно, не менее важное условие: соответствие акта *конституционным функциям* президента. Между тем Верховный суд США обосновал доктрину “подразумеваемых полномочий”, которая была применена в деле *United States v. Nixon* (1974 г.) несколько иначе. Как пишет У. Бернам, «несмотря на отсутствие прямых указаний в статье II Конституции США, указал Суд в своем решении по делу, “определенные полномочия и привилегии проистекают из самой природы перечисленных полномочий; охрана конфиденциальности информации в распоряжении президента имеет схожие конституционные основания” в той мере, в какой такая конфиденциальность “имеет отношение к эффективному управлению функций того или иного президента, она является конституционно обоснованной”» [Бернам, 2006, с. 66].

Смысл же приведенной правовой позиции КС РФ состоит в том, что президент вправе издавать свои акты в любой сфере, если только явным образом это не отнесено к компетенции иных органов власти. Таким образом, Суд практически снял содержательные преграды для расширения президентской компетенции далеко за пределы Конституции. А учитывая, что правительство находится целиком под контролем главы государства и полностью зависит только от него, последний имеет возможность определять, передать регулирование того или иного вопроса исполнительной власти или оставить себе. Если, конечно, правовое регулирование конкретных отношений за

¹⁸ К такого рода полномочиям российского президента можно отнести, например, осуществление руководства внешней политикой или Верховное главнокомандование Вооруженными силами РФ.

правительством не закреплено законодательно. Однако и тут сказывается квазимонархическое положение главы государства: он обладает столь огромными рычагами воздействия на парламент, что может обеспечить законодательное закрепление за президентом новых регулятивных и управленческих полномочий. Так, если говорить только об экономической сфере, в 30 законах предусмотрено 86 президентских полномочий¹⁹ (правда, в это число вошли и полномочия по регулированию и управлению в стратегических отраслях экономики, что с натяжкой можно оправдать функцией охраны суверенитета страны).

* * *

Анализ конституционных конструкций “властных треугольников” в странах, закрепляющих смешанную форму правления, позволяет вывести *три модели, демонстрирующие степени эффекта “компетенционной гравитации”*.

Модель первая: эффект *практически не ощущается*. Такая модель существует в государствах (Болгария, Македония, Польша, Португалия, Словения, Финляндия), конституции которых жестко ограничивают президентские полномочия в отношении законодательной и исполнительной ветвей власти. При таких условиях общенародный “мандат на власть” не становится фактором политического доминирования президента.

Модель вторая: эффект “компетенционной гравитации” президента *существует, но при этом сохраняется дух конституционализма*. Такая модель свойственна государствам (Франция, Хорватия), конституции которых содержат дискреционные нормы, закрепляющие президентские полномочия в отношении правительства и парламента. Здесь глава государства в большей степени склонен апеллировать к своему общенародному “мандату на власть”, расширительно толкуя свои функции. Тем не менее эта модель не позволяет сложиться персоналистскому режиму²⁰, поскольку в конституциях соблюден общий баланс властных прерогатив между президентом и парламентом. Последний обладает некоторыми блокирующими возможностями в процессе формирования и отставки правительства.

Модель третья: описанный эффект *становится, по существу, бесконтрольным* (Россия и ряд государств – бывших советских республик). Его основная причина – отсутствие реальных сдержек и противовесов “политико-кадровым” полномочиям главы государства. Усиливается этот эффект конституционным закреплением президентских функций, выходящих за рамки предназначения главы государства, и полномочий, не вытекающих из президентских функций. Это выражается как в президентском нормотворчестве, так и в законодательном наделении главы государства новыми полномочиями в совершенно разных сферах.

Вряд ли стоит доказывать, что описанный эффект “компетенционной гравитации” в его постсоветской транскрипции, к сожалению, формально может быть признан в целом соответствующим Конституции (за исключением некоторых конкретных полномочий), но явно противоречит идее конституционализма и ведет к укреплению потестарного типа государственности, не давая появиться и развиваться правовому типу.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Автономов А.С.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. М., 2005.
- Баглай М.В., Туманов В.А.* Малая энциклопедия конституционного права. М., 1998.
- Бернам У.* Правовая система США. М., 2006.
- Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Конституционное право России. Учебник. М., 2008.

¹⁹ Подсчитано на 1 января 2013 г.

²⁰ Яркие индикаторы такого режима – во-первых, невозможность иных властных институтов правовыми средствами что-либо противопоставить президентским прерогативам в рамках системы сдержек и противовесов и, во-вторых, практически полное отсутствие зависимости политического курса от результатов парламентских выборов.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4 т. Т. 1–2. Часть общая. Учебник. М., 1999.

Конституционное право. Словарь. М., 2001.

Конституционное право. Учебник для бакалавров. М., 2013.

Конституция Российской Федерации: энциклопедический словарь. М., 1995.

Краснов М.А. Глава государства: рецепция идеи “отцовства” // *Общественные науки и современность*. 2008. № 5–6.

Краснов М.А. Законодательно закрепленные полномочия Президента России: необходимость или сервиллизм? // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2011. № 4.

Кутафин О.Е. Глава государства. М., 2012.

Линц Х. Опасности президентской формы правления // *Теория и практика демократии*. Избранные тексты. М., 2006.

Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. М., 1976.

Моро Ф. В защиту парламентаризма. СПб., 1908.

Путин В.В. О наших экономических задачах // *Ведомости*. 2012. 30 января.

РуссоД. Президентская двусмысленность (<http://comitasgentium.com/component/k2/item/57->).

Страшун Б.А. Вводная статья к Конституции Польской Республики // *Конституции государств Европы*. В 3 т. Т. 2. М., 2001.

Тихомиров Ю.А. Публичное право. Учебник. М., 1995.

Тихомиров Ю.А. Современное публичное право. М., 2008.

Чиркин В.Е. Президентская власть // *Государство и право*. 1997. № 5.

Шмитт К. Государство и политическая форма М., 2010.

Pietrzak J. Sejm RP: tradycja i współczesność. Kompetencje, procedury, zwyczaje. Warszawa, 2000.

Chruściak R. Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r. Powstawanie przepisów. Warszawa, 2002.

© М. Краснов, 2014