

**Осетров Сергей Анатольевич\***,  
*доцент кафедры государственного и административного права*  
*ФГБОУ ВПО «Самарский государственный университет»,*  
*кандидат юридических наук*  
*(г. Самара)*

## **ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРЕЗИДЕНТСКОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Реализация конституционных норм осуществляется в различных формах и различными методами. При этом Конституция России предусматривает функционирование институтов, к непосредственным задачам которых относится обеспечение надлежащего воплощения Конституции и ее защита. К числу соответствующих институтов относится Президент Российской Федерации, являющийся гарантом Конституции. Реализация конституционных норм о статусе Президента России имеет ряд особенностей.

Указание в Конституции Российской Федерации на осуществление Президентом Российской Федерации государственной власти в качестве самостоятельного субъекта властвования обуславливает исследование различных параметров его власти, в том числе форм, методов и процедур как одну из качественных характеристик президентской власти<sup>1</sup>.

С этих позиций президентская власть может быть охарактеризована как имеющая ряд существенных отличий от иных ветвей государственной власти.

Следует отметить, что в целом формы, методы и процедуры функционирования ветви государственной власти во многом производны от функций, выполняемых ветвью власти. Данное обстоятельство в равной мере справедливо и для президентской власти. В то же время президентская власть отличается тем, что часть ее функций одновременно выступает и важным методом ее функционирования. Это в полной мере относится к координационно-арбитражным функциям президентской власти, выделяемым в науке российского конституционного права в качестве специфического направления государственно-властной деятельности главы российского государства.

Так, Г.В. Дёгтев среди специфических функций президентской власти, выделяет, в том числе арбитражно-интегративную функцию, направленную на обеспечение согласованного взаимодействия, стабильного сотрудничества и единства всех ветвей государственной власти<sup>2</sup>. Схожих взглядов придерживается и С.Г. Паречина<sup>3</sup>.

В.А. Лебедев и В.В. Киреев указывают на то, что Президент Российской Федерации в российской модели разделения властей выполняет функции «дирижера-арбитра», выступая при этом координатором всей преобразовательной деятельности государства<sup>4</sup>.

---

\* © Осетров С.А., 2015

Е.И. Козлова обращала внимание на то, что принцип разделения властей предполагает наличие такого органа, который обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, что и возлагается на Президента России<sup>5</sup>.

Ж.И. Овсяннук указывает, что суть новой концепции Президента в том, что это арбитр властей<sup>6</sup>.

Функции независимого политического арбитража в деятельности Президента России также находят отражение в исследованиях М.А. Краснова. Он обращает внимание на то, что Президент Российской Федерации является институтом, предназначенным, во-первых, для традиционного олицетворения завершенности государственной конструкции, во-вторых, для принятия оперативных мер по защите конституционного строя, государственного суверенитета, целостности страны, а, в-третьих, что особенно важно, для независимого политического арбитража<sup>7</sup>.

При этом координационно-арбитражная функция одновременно выступает и одним из ведущих методов функционирования президентской власти в Российской Федерации. Так, согласно статье 85 Конституции Российской Федерации Президент может 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. То есть речь идет об использовании главой государства арбитражных процедур в своей деятельности. Правда, необходимо отметить, что соответствующие положения статьи 85 Конституции России, устанавливая определенные арбитражные полномочия, не раскрывают их содержания. Не раскрывается содержание данных методов осуществления президентской власти и в действующем законодательстве<sup>8</sup>.

Координация как метод деятельности президентской власти в наиболее целостном виде проявляется в рамках обращений Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. Одной из важных задач посланий является координация совместных усилий общества и публичной власти по достижению поставленных главой государства целей. К примеру, в послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12.12.2013 было заявлено о необходимости широкой общественной дискуссии, когда общественные инициативы становятся частью государственной политики, а общество контролирует их исполнение<sup>9</sup>. Реализация координационно-арбитражных методов управления со стороны Президента Российской Федерации проявляется и в деятельности образуемых им совещательных и консультативных органов. В соответствии с Положением о Государственном совете Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 01.09.2000 № 1602<sup>10</sup>, основными задачами Государственного совета являются содейст-

вие реализации полномочий Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, содействие Президенту России при использовании им согласительных процедур 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. Подобные методы государственного управления применяются и полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах. Пунктом 6 Положения о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13.05.2000 № 849<sup>11</sup>, предусмотрено, что полномочный представитель Президента Российской Федерации обеспечивает координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе, организует их взаимодействие с органами государственной власти субъекта Российской Федерации, организует проведение согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и т.д.

К числу особых методов деятельности главы государства можно отнести и инициативно-распорядительный метод. Содержание государственно-властной деятельности Президента Российской Федерации свидетельствует о том, что его участие в государственном управлении во многом заключается в инициировании тех или иных действий, а также совершении распорядительных действий в направлении достижения соответствующих целей. При этом президентская власть в отличие от системы исполнительной власти не занимается вопросами оперативного управления в процессе реализации принимаемых государственных решений. Именно глава государства в соответствии со статьёй 80 Конституции России определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. В соответствии с частью 3 статьи 90 Конституции России указы и распоряжения Президента России не носят полностью подзаконного характера, они лишь не должны противоречить Конституции России и федеральным законам.

Весьма неоднозначной характеристикой президентской власти с точки зрения методов ее деятельности является дискреционная власть главы государства. Р.С. Болдырева указывает, что практическая неограниченность применения Президентом своей власти делает необходимым использование им такого властного метода, как дискреционная власть<sup>12</sup>. Дискреционность власти Президента России обусловлена спецификой конституционного регулирования его статуса. Показательны в данном случае формулировки статьи 80 Конституции, в которой Президент России обозначен и в качестве главы государства, и гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина, обеспечивающего согласованное функционирование и взаимодействие орга-

нов государственной власти. Указанные формулы серьезно расширяют спектр возможных действий главы государства, закрепляя, по сути, презумпцию компетентности Президента Российской Федерации по вопросам, прямо не отнесенным к полномочиям иных институтов публичной власти<sup>13</sup>. Н.И. Матузов обоснованно отмечает, что красиво звучащая фраза «Президент – гарант Конституции» может быть наполнена далеко не одинаковым содержанием. Она дает возможность на ее основе предпринимать, в зависимости от обстоятельств, прямо противоположные по своему характеру и направленности действия и решения. По его мнению, в известном смысле она даже опасна, ибо нигде не прописано, как именно глава государства гарантирует права граждан, какими методами, способами. Все это отдается на его личное усмотрение<sup>14</sup>. Разделяя опасения известного ученого, можно добавить, что Конституция России создает свободу президентского усмотрения и в рамках предоставленных ему вполне конкретных полномочий. Статьей 83 закрепляется, что Президент именно вправе председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации. Решение об отставке Правительства Российской Федерации принимается главой государства также исключительно по собственному усмотрению. Статья 85 Конституции указывает лишь на возможность Президента использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти. В случае недостижения согласованного решения глава государства опять же может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда. Глава государства только вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом. Аналогичным образом Президент Российской Федерации может (следовательно, не обязан) отменять постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации. Таким образом, компетенция Президента Российской Федерации носит ярко выраженный дискреционный характер<sup>15</sup>. Данная идея перекликается с прерогативной теорией президентской власти, сформулированной Линкольном, суть которой в том, что Президент для решения стоящих перед страной проблем, имеющих чрезвычайный характер, может «во имя блага нации» принять на себя внеконституционные полномочия<sup>16</sup>. И.Т. Беспалый обоснованно отмечает, что дискреционная власть, неизбежна в любом государстве, что не является само по себе нарушением демократических принципов и не чужда правовому государству, если, конечно, действия главы государства не ведут к репрессиям, грубому нарушению прав и свобод человека и гражданина, не приводят к массовому неповиновению властям. Дискреция не перечер-

кивает конституционного права граждан на обжалование действий Президента Российской Федерации в судебном порядке<sup>17</sup>.

Тесно связана с дискреционностью президентской власти и характеристика единоличности этой власти. Президент России, по верному утверждению М.А. Краснова, является институтом-личностью<sup>18</sup>. Президент Российской Федерации при осуществлении своих полномочий действует единолично. Данное обстоятельство существенным образом повышает оперативность президентской власти.

Наряду с этим президентская власть характеризуется самодостаточностью. Самодостаточность с точки зрения способов, методов и процедур реализации президентской власти заключается в следующем.

В первую очередь, обращает на себя внимание конституционная конструкция президентской власти. Президентская власть прописана в Конституции наиболее тщательным образом, не требующим законодательного регулирования. Конституционные нормы о Президенте Российской Федерации являются самодостаточными (самореализуемыми)<sup>19</sup>, не требующими принятия иных законодательных актов. Стоит обратить внимание на то, что Закон РСФСР «О Президенте РСФСР» был признан утратившим силу Указом Президента Российской Федерации от 24.12.1993 № 2288 «О мерах по приведению законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации»<sup>20</sup>. Действующая Конституция принятие подобного законодательного акта не предусматривает. Правда, и не исключает.

С другой стороны, самодостаточность президентской власти выражается и в ее саморегулировании. Различные аспекты реализации президентской власти регулируются Президентом Российской Федерации самостоятельно, что имеет свою конституционную основу в рамках требований статьи 90 Конституции Российской Федерации. В частности, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации регулируется порядок организации и деятельности Администрации Президента Российской Федерации, что, как отмечает С.А. Авакьян, в целом позволяет главе государства самостоятельно определять назначение соответствующего органа в системе государственной власти, влияя на складывающуюся систему властеотношений, а также существенно корректировать направления собственной деятельности<sup>21</sup>.

Все вышеуказанные особенности осуществления президентской власти в той или иной мере проявляются в различных полномочиях главы российского государства. При этом нередки случаи, когда соответствующие характеристики в тех или иных действиях проявляются одновременно. Подтверждением этого выступают нормы статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», предусматривающие в частности, что Президент Российской Федерации по своей инициативе может провести консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской

Федерации, а также с кандидатами, выдвинутыми на указанную должность в порядке самовыдвижения. В свою очередь порядок проведения таких консультаций определяется Президентом Российской Федерации самостоятельно. Необходимо отметить, что Конституционный Суд Российской Федерации при правовой оценке указанного полномочия исходил из того, что проведение главой государства консультаций с кандидатами и политическими партиями является элементом обеспечения согласованного взаимодействия всех заинтересованных участников избирательной кампании<sup>22</sup>. Вместе с тем представленный пример достаточно четко демонстрирует, что в данном случае глава государства соответствующее решение принимает действуя инициативно, его полномочия самодостаточны, носят дискреционный характер, осуществляются единолично и по своей процедуре являются согласительными.

Таким образом, указанные характеристики методологической основы функционирования президентской власти в Российской Федерации в значительной мере отличают президентскую власть от иных направлений государственного властвования в Российской Федерации и являются дополнительным аргументом в вопросе о признании самостоятельной ветви президентской власти.

---

<sup>1</sup> См.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. – М.: Норма, 2005. – С. 235.

<sup>2</sup> См.: Дёгтев Г.В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы. – М.: Юристь, 2005. – С. 156-158.

<sup>3</sup> См.: Паречина С.Г. Институт президентства: история и современность / Под общ. ред. Е.В. Матусевича. – Мн.: ИСПИ, 2003. – С. 13-15.

<sup>4</sup> См.: Лебедев В.А. Суверенная демократия: идеология – политика – право (теоретические аспекты) / В.А. Лебедев, В.В. Киреев. Челябинск: Челябин. гос. ун-т, 2008. – С. 132.

<sup>5</sup> См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учеб. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – С. 378-383.

<sup>6</sup> См.: Овсепян Ж.И. Система высших органов государственной власти в России (диалектика конституционно-правовых основ с начала XX по начало XXI века.). – Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 2006. – С. 88.

<sup>7</sup> См.: Краснов, М.А. Персоналистский режим в России: опыт институционального анализа / М.А. Краснов. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2006. – С. 17-20 .

<sup>8</sup> См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) (2-е изд., пересмотренное) / под ред. В.Д. Зорькина. М.: Норма, Инфра-М, 2011.

<sup>9</sup> Российская газета. – 2013. – 13 декабря.

<sup>10</sup> Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 36. – Ст. 3633.

- <sup>11</sup> Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 20. – Ст. 2112.
- <sup>12</sup> См.: Болдырева Р.С. Разделение властей: теоретико-правовые аспекты: дис. ... канд. юр. наук. – М., 1998. – С. 107.
- <sup>13</sup> См.: Блажич Н.И. Модели разделения властей в правовом государстве: дис. ... канд. юр. наук. – М., 2004. – С. 150.
- <sup>14</sup> См.: Матузов Н.И. Коллизии в праве: причины, виды и способы разрешения // Правоведение. – 2000. – № 5. – С. 230.
- <sup>15</sup> См.: Панов А.И. Президент Российской Федерации как гарант государственного единства: Автореф. дис. канд. юр. наук. – М., 2008. – С. 10.
- <sup>16</sup> См.: Паречина С.Г. Указ. соч. – С. 36.
- <sup>17</sup> См.: Беспалый И.Т. Государственное право Российской Федерации: учебное пособие: в 2 ч. Часть II / И.Т. Беспалый, В.В. Полянский; Федеральное агентство по образованию. – 2-е изд., перераб. и доп. – Самара: Изд-во «Самарский университет», 2008. – С. 160.
- <sup>18</sup> См.: Краснов М.А. Указ. соч. – С. 8.
- <sup>19</sup> См.: Кравец И.А. Эффективность реализации как основание классификации конституционных норм // Конституция как символ эпохи: В 2 т. / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. Т. 1. – М.: Изд-во МГУ, 2004. – С. 189.
- <sup>20</sup> Российская газета. – 1994. – 12 января.
- <sup>21</sup> См.: Авакьян С.А. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 2.
- <sup>22</sup> См.: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.12.2012 № 32-п // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 52 (ч.2). – Ст. 8062.

**Очкасова Ирина Валериановна** \*,  
*старший преподаватель кафедры теории и  
истории государства и права; международного права  
ФГБОУ ВПО «Самарский государственный университет»  
(г. Самара)*

## **ЗАЩИТА ЛИЧНОСТИ ОТ ДИСКРИМИНАЦИИ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ**

Одной из важнейших характеристик современного права, как национального, так и международного является обеспечение достоинства каждой человеческой личности, где бы она ни находилась. В своем формально – юридическом значении эта идея находит воплощение в обеспечении равно-

---

\* © Очкасова И.В., 2015