

Осетров Сергей Анатольевич

Osetrov Sergey Anatolievich

кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного
и административного права Самарского университета

*Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor of the Department
of State and Administrative Law of Samara University*

E-mail: sergey-lupus@mail.ru

УДК 342.51

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ
ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ В СИСТЕМЕ РЕАЛИЗАЦИИ
ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ
*CONSTITUTIONAL AUTHORITIES OF THE
PRESIDENT OF RUSSIA IN THE SYSTEM
OF IMPLEMENTATION OF PUBLIC POWER***

Аннотация. В статье представлена авторская классификация полномочий Президента Российской Федерации. Анализ полномочий главы государства осуществлен на основе Конституции Российской Федерации с учетом поправки 2020 года, а также положений действующего законодательства. В статье полномочия главы российского государства подразделяются на кадровые, полномочия в сфере военного управления, внешнеполитические, в сфере гражданства, наградные полномочия, в сфере помилования, регулятивные полномочия, полномочия по участию в законодательном процессе, арбитражные полномочия, полномочия в сфере федеративных отношений, скрытые полномочия, совместные полномочия, а также полномочия в сфере взаимоотношений с Федеральным Собранием Российской Федерации, Правительством Российской Федерации и судебной властью. В статье делается вывод о том, что статус Президента Российской Федерации продолжает формироваться в рамках сохранения за ним роли ведущего института публичной власти в Российской Федерации.

Abstract. *In the paper the author's classification of the presidents authorities in Russia is observed. Analysis of the power of the head of the state in Russia is implemented on the base of the Constitution of Russia and current legislation. In the paper authorities of the President of Russia are separated*

into personnel power, power in the sphere of military administration, foreign policy powers, powers in the sphere of citizenship, awards powers, regulatory powers, powers on the legislative process, arbitration powers, powers in the sphere of federal relations, joint powers, implied powers, powers in the relations with the Parliament of Russia, the Government of Russia and judicial system of Russia. Author comes to the conclusion, that the status of the President of Russia is being formed by keeping the leading role in the system of implementing of public power.

Ключевые слова: разделение власти, государственная власть, публичная власть, Президент Российской Федерации, полномочия Президента Российской Федерации.

Keywords: *division of power, state power, public authority, the President of the Russian Federation, authorities of the President of Russia.*

Правовой статус главы российского государства реализуется, прежде всего, в рамках конкретных полномочий, осуществляемых им самостоятельно и во взаимодействии с другими органами публичной власти.

В науке конституционного права существует множество доктринальных подходов к классификации полномочий Президента России. По существу, каждый ученый предлагает собственную классификацию. Довольно подробно подходы к классификации полномочий Президента России описаны В.Н. Прокофьевым [6, с. 75–84; 7, с. 68–77].

Полагаем, что в целом полномочия главы российского государства могут быть подразделены на две группы: полномочия общего характера, обусловленные статусом Президента России в качестве главы государства и его полномочия в сфере взаимоотношений с другими органами публичной власти. К первой группе относятся полномочия Президента Российской Федерации в следующих сферах.

Кадровые полномочия. Значительная доля полномочий главы российского государства, закрепленных Конституцией России, носят кадровый характер и могут быть выделены в отдельную группу. Стоит отметить, что кадровые полномочия,

в том числе реализуемые главой государства в рамках системы сдержек и противовесов, составляют не просто механизм формирования соответствующих органов публичной власти, назначения должностных лиц и прекращения их полномочий. Кадровые полномочия, в конечном итоге, позволяют главе государства включать в орбиту собственной политики соответствующих должностных лиц.

В науке конституционного права подобные «кадровые возможности» нередко именуют «имплицитными полномочиями» [2, с. 28–30]. Правда, необходимо отметить, что термин «имплицитные полномочия» не совсем точно отражает суть указанных правовых (в значительной степени и неправовых) возможностей, поскольку наполнение институтов власти своими сторонниками не предоставляет Президенту никаких дополнительных полномочий в юридическом смысле. Более того, в переводе «имплицитный» означает «подразумеваемый», что в науке конституционного права относится к совершенно иной группе полномочий главы государства – так называемые «скрытые (подразумеваемые) полномочия». Однако, несмотря на терминологические различия, следует признать, что выделение рассматриваемых полномочий в отдельную группу весьма верно с точки зрения их реального политического содержания. Реализация кадровых полномочий главы государства посредством назначения различных должностных лиц или участия в их назначении объективно приводит к наполнению властных институтов сторонниками Президента, что позволяет главе государства «склонять» их к защите своей позиции.

Ключевую роль играет глава государства при формировании исполнительной власти. В данном направлении Президент России представляет кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думе. В дальнейшем именно глава государства назначает Председателя Правительства Российской Федерации после утверждения соответствующей кандидатуры со стороны Государственной Думы. Глава государства самостоятельно принимает решение об освобож-

дении от должности Председателя Правительства Российской Федерации (п. «а» ст. 83).

Конституцией установлен различный порядок назначения на должности членов Правительства России, курирующих социально-экономический блок вопросов, и членов Правительства России, отвечающих за внешнеполитический и силовой блоки.

Так, в соответствии с п. «д» ст. 83 Конституции России Президент России назначает на должность заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой, а в соответствии с п. «д¹» ст. 83 Конституции России назначает на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождает от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности.

Президент России принимает решение об отставке Правительства России в целом, вправе освободить от должности Председателя Правительства России, его заместителей и федеральных министров, а также принимает отставку Председателя Правительства России, заместителей Председателя Правительства, федеральных министров и руководителей федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации (пп. «а», «в» и «в¹», «д» и «д¹» ст. 83 Конституции России).

Кадровые полномочия главы государства распространяются и на другие государственные органы. Так, в соответствии с п. «г» ст. 83 Конституции России глава государства представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации, а также ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации.

Именно Президент России представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, его заместителя и судей Конституционного Суда Российской Федерации, а также Председателя, заместителей и судей Верховного Суда Российской Федерации. Кроме того, Президент России самостоятельно назначает председателей, заместителей председателей и судей других федеральных судов (п. «е» ст. 83 Конституции России).

В дополнение к этому глава государства получил право по внесению в Совет Федерации представлений о прекращении в соответствии с федеральным конституционным законом полномочий судей высших, кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи (п. «е³» ст. 83 Конституции России).

Значительно усилились возможности главы государства в сфере формирования контрольно-надзорных органов после принятия и вступления в силу Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее – Закон о поправке) [12].

Согласно п. «е¹» ст. 83 Конституции России Президент России назначает на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождает от должности Генерального прокурора Российской Федерации, заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов Российской Федерации и ряд иных должностных лиц в структуре органов прокуратуры.

Несмотря на то, что статус Следственного комитета Российской Федерации непосредственно в Конституции Российской Федерации не зафиксирован, данный государственный орган также играет весьма важную роль в системе реализации публичной власти, что требует отдельно рассмотреть полномочия Президента России в сфере его формирования. В этом смысле

именно Президент России самостоятельно принимает решение о назначении на должность и освобождении от должности Председателя Следственного комитета России (ст. 13 Федерального закона «О следственном комитете Российской Федерации» [10]).

Глава государства представляет в Совет Федерации кандидатуры для назначения на должность Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты, а также представляет в Государственную Думу кандидатуры для назначения на должности заместителя председателя Счетной палаты, а также половину состава аудиторов (п. «е⁴» ст. 83).

Президент России приобрел право участия в формировании Совета Федерации Российской Федерации. В соответствии с п. «е²» ст. 83 Конституции России Президент России назначает представителей Российской Федерации в Совет Федерации и вправе освободить их от должности.

Президент России самостоятельно формирует ряд конституционных органов. В их числе Государственный Совет Российской Федерации, Совет Безопасности Российской Федерации, Администрация Президента России (пп. «е⁵», «ж» и «и» ст. 83 Конституции России).

Таким образом, только конституционная номенклатура должностных лиц, участие в назначении которых принимает Президент России, представляется весьма обширной, требующей постоянной «рекрутинговой» работы главы государства и аппарата его помощников.

Полномочия в сфере военного управления. В сфере военного управления глава государства является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации (ч. 1 ст. 87 Конституции России). Глава государства утверждает военную доктрину Российской Федерации (п. «з» ст. 83 Конституции России), назначает и освобождает от должности высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации (п. «л» ст. 83).

В соответствии с ч. 2 ст. 87 Конституции России в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной

угрозы агрессии Президент Российской Федерации вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе. Согласно п. «б» ч. 1 ст. 102 Конституции России к ведению Совета Федерации относится утверждение указа Президента России о введении военного положения.

Необходимо сказать, что в конституционной науке отмечается, что в качестве Верховного главнокомандующего Президент России обладает особыми правами в сфере принятия правовых актов, имея в виду право издания приказов и директив, обязательных для исполнения Вооруженными Силами, другими войсками, воинскими формированиями и органами [8, с. 24]. Данное право зафиксировано в ч. 1 ст. 13 Федерального закона «Об обороне» [11].

Внешнеполитические полномочия. В сфере международных отношений глава государства назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания Российской Федерации дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях.

В рамках внешнеполитических отношений глава государства также осуществляет руководство внешней политикой, ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации, подписывает ратификационные грамоты, принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при главе государства дипломатических представителей (ст. 86 Конституции Российской Федерации).

Полномочия в сфере гражданства. Президент Российской Федерации решает вопросы гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища.

Наградные полномочия. Глава государства награждает государственными наградами Российской Федерации, присваивает почетные звания Российской Федерации, высшие воинские и специальные звания.

Полномочия по помилованию. В соответствии со ст. 89 Конституции России Президент Российской Федерации осуществляет помилование.

Регулятивные полномочия. В регулятивной сфере Президент России издает указы и распоряжения, обязательные для исполнения на всей территории Российской Федерации. В соответствии со ст. 90 Конституции России указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Такая формулировка ст. 90 Конституции России стала основой для придания указам Президента России особого правового статуса, не носящего подзаконный характер.

Полномочия по участию в законодательном процессе. В отдельную группу полномочий можно выделить полномочия главы государства по участию в законодательном процессе. В этом качестве глава государства обладает правом законодательной инициативы (ст. 104 Конституции России). Президент России подписывает и обнародует федеральные и федеральные конституционные законы, обладает правом вето в отношении федеральных законов (ст. 107 Конституции России). Закон о поправке также предоставил главе государства право обращаться в Конституционный Суд России с запросом о проверке конституционности принятого федерального и федерального конституционного закона (ст. 107 и 108 Конституции России). Он же вправе инициировать проверку Конституционным Судом России конституционности законов субъектов Российской Федерации до их обнародования высшим должностным лицом (п. «в» ч. 5¹ ст. 125 Конституции России). Кроме того, Президент России вправе обращаться в Конституционный Суд России с запросом о проверке конституционности проектов законов о поправке к Конституции России, проектов федеральных конституционных законов и проектов федеральных законов (п. «а» ч. 5¹ ст. 125 Конституции России).

Арбитражные полномочия. Сугубо президентскими полномочиями можно назвать те из них, которые связаны с его

арбитражными функциями. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 85 Конституции Президент Российской Федерации может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом в случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

Как отмечается в научной литературе, в Конституции России не конкретизировано понятие «согласительные процедуры», что обеспечивает Президенту России свободу в выборе форм согласительных процедур, суть которых состоит в поиске компромисса между спорящими сторонами [3, с. 438]. При этом согласительные процедуры могут носить как неформальный характер – переговоры, так и формализованный характер – с передачей спора на разрешение судебных органов.

Полномочия в сфере федеративных отношений. На основании ч. 2 ст. 85 Конституции России глава государства 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 вопроса соответствующим судом.

На основании ст. 88 Конституции Президент России при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

При этом гораздо более обширными выглядят законодательно установленные полномочия главы государства в сфере федеративных отношений, предусмотренные вновь принятым Федеральным законом «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон) [9].

Так, в соответствии со ст. 23 Федерального закона в случае избрания высшего должностного лица депутатами законодательного органа субъекта Российской Федерации кандидатуры на должность высшего должностного лица представляются именно Президентом Российской Федерации. На основании ст. 27 Федерального закона Президент России вправе принять решение о назначении временно исполняющего обязанности высшего должностного лица в определенных Федеральным законом случаях. И, наконец, наиболее существенное – право Президента России на основании ст. 28 Федерального закона по отрешению от должности высшего должностного лица в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации, а также в иных случаях, предусмотренных Федеральным законом.

Важным дополнением Федерального закона стало и то, что глава российского государства приобрел право выносить предупреждение, а также объявлять выговор высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации за ненадлежащее исполнение им своих обязанностей (ч. 3 ст. 29 Федерального закона).

Скрытые полномочия. Появление доктрины скрытых (подразумеваемых) полномочий в России по аналогии с рядом зарубежных стран стало возможным в результате правоприменительной практики Конституционного Суда Российской Федерации. При рассмотрении так называемого «чеченского дела» (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31.07.1995 № 10-П [13]) орган конституционной юстиции установил, что в ситуации, когда порядок реализации полномочий главы государства не детализирован или не предусмотрен Конституцией России, их общие рамки определяются принципом разделения властей и требованием о непротиворечии указов Президента России Конституции России и законам Российской Федерации.

Совместные полномочия. Конституция Российской Федерации предусматривает наличие таких полномочий главы государства, которые он осуществляет совместно с другими органа-

ми государственной власти без распределения степени участия каждого из соответствующих органов в реализации подобных полномочий. Это в полной мере относится к положениям ч. 4 ст. 78 Конституции России, предусматривающей, что Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации обеспечивают в соответствии с Конституцией России осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации.

Другая группа полномочий главы российского государства выявляется в сфере его взаимодействия с другими органами публичной власти.

Полномочия Президента России в сфере взаимоотношений с Федеральным Собранием Российской Федерации. Важной особенностью регулирования системы взаимоотношений главы государства и Федерального Собрания Российской Федерации выступает именно конституционное регулирование. Несмотря на призывы в конституционно-правовой науке принять самостоятельные законы, регулирующие статус Федерального Собрания и Президента России, соответствующих законодательных актов до настоящего времени принято не было, хотя отдельные вопросы статуса главы государства и российского парламента находят свое отражение в федеральном законодательстве.

Полномочия главы государства в отношении Федерального Собрания после изменения Конституции России усилились, делая уместным обращение к опыту зарубежных стран в трактовке главы государства как своеобразного члена парламента [3, с. 29].

Президент России обладает правом на участие в формировании одной из палат Федерального Собрания. Президент России назначает сенаторов Совета Федерации – представителей Российской Федерации. В соответствии с п. «в» ч. 2 ст. 95 Конституции России глава государства вправе назначить не более 30 представителей Российской Федерации. При этом не более семи из назначаемых Президентом сенаторов назначаются пожизненно.

Необходимо отметить, что многие кадровые полномочия глава государства реализует не самостоятельно, а во взаимодействии с палатами Федерального Собрания Российской Федерации.

При этом после вступления в силу Закона о поправке Совет Федерации как палата парламента «усилился» и в значительной мере интегрировался в систему реализации президентских полномочий. Представляется, что произошло своеобразное разделение задач, когда Государственная Дума в значительной мере стала соучаствовать в реализации тех полномочий, где возможно участие партийно-политической составляющей, а Совет Федерации в большей мере стал участвовать в реализации тех полномочий, где партийно-политическое участие нецелесообразно.

Так, именно Совет Федерации соучаствует в реализации полномочий главы государства в военной сфере. Совет Федерации осуществляет утверждение указа Президента России о введении военного положения (п. «б» ч. 1 ст. 102 Конституции России), решает вопрос о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации (п. «г» ч. 1 ст. 102 Конституции России). Не случайно и то, что именно Совет Федерации проводит консультации при назначении внешнеполитического и силового блока Правительства России.

Соучастие Совета Федерации проявляется в реализации полномочий главы государства в отношении формирования судебного корпуса. Именно Совет Федерации назначает на должность по представлению Президента России судей высших судов (п. «ж» ч. 1 ст. 102 Конституции России), но, что еще более значимо, так это прекращение по представлению Президента России полномочий судей высших судов, а также судей кассационных и апелляционных судов (п. «л» ч. 1 ст. 102 Конституции России).

Консультационное участие Совета Федерации, обеспечивающее во многом моральное цензурирование претендентов,

предлагаемых главой государства, закреплено при назначении на должности Генерального прокурора Российской Федерации, его заместителей, прокуроров субъектов Российской Федерации и иных приравненных к ним прокуроров (п. «з» ч. 1 ст. 102 Конституции России).

Государственная Дума во взаимодействии с Президентом России участвует в назначении на должность Председателя Правительства Российской Федерации посредством утверждения предлагаемой Президентом кандидатуры (п. «а» ч. 1 ст. 103 Конституции России). Важно отметить, что формально роль Государственной Думы в процессе назначения Председателя Правительства даже усилилась – утверждение кандидатуры более значимая функция в сравнении с дачей согласия на назначение. Если к этому добавить и утверждение кандидатур (по сути, окончательное) заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, осуществляемое по представлению Председателя Правительства России, то можно отметить, что Государственная Дума приобрела определенный потенциал во взаимоотношениях с Правительством России и разделила ответственность с главой государства за формирование Правительства России. О необходимости разделения ответственности за формирование Правительства России накануне конституционных изменений говорил и председатель Государственной Думы В.В. Володин [1].

Президент России обладает правом законодательной инициативы, реализуемой посредством внесения законопроектов в Государственную Думу (ч. 1 и 2 ст. 104 Конституции России).

В рамках законодательного процесса к полномочиям главы государства относится также промульгация федеральных законов. В соответствии с чч. 1 и 2 ст. 107 Конституции России принятый федеральный закон в течение пяти дней направляется Президенту Российской Федерации для подписания и опубликования. При этом подписание и опубликование осуществляется Президентом России в течение 14 дней.

Глава государства обладает правом отлагательного вето в отношении принимаемых федеральных законов. В соответ-

ствии с ч. 3 ст. 107 Конституции России, если Президент Российской Федерации в течение 14 дней с момента поступления федерального закона отклонит его, то Государственная Дума и Совет Федерации в установленном Конституцией Российской Федерации порядке вновь рассматривают его. Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом Российской Федерации в течение семи дней и обнародованию.

После принятия Закона о поправке к отлагательному вето была «добавлена» еще одна форма вето, применение которой возможно только после применения со стороны Президента России отлагательного вето. Так, если Президент Российской Федерации в течение указанного срока (предшествующим по тексту ч. 3 ст. 107 Конституции России является как раз семидневный срок) обратится в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности федерального закона, срок для подписания такого закона приостанавливается на время рассмотрения запроса Конституционным Судом Российской Федерации. При этом, если Конституционный Суд Российской Федерации подтвердит конституционность федерального закона, то Президент Российской Федерации подписывает его в трехдневный срок с момента вынесения Конституционным Судом Российской Федерации соответствующего решения. Если же Конституционный Суд Российской Федерации не подтвердит конституционности федерального закона, Президент Российской Федерации возвращает его в Государственную Думу без подписания.

Сферой самостоятельной законотворческой деятельности, участие в которой Президент России не принимал, до недавнего времени оставалось принятие федеральных конституционных законов. Вместе с тем после принятия конституционной поправки 2020 года ситуация в данной сфере изменилась. Если

ранее ч. 2 ст. 108 Конституции России не предусматривалось альтернативных вариантов поведения Президента России по отношению к принятому федеральному конституционному закону, кроме как его подписание и обнародование в четырнадцатидневный срок, то в актуальной редакции по аналогии с федеральными законами предусмотрено право Президента России обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности федерального конституционного закона. При этом последствия оценки со стороны Конституционного Суда России такие же, как и в отношении федеральных законов – в случае подтверждения конституционности Президент в течение трех дней подписывает федеральный конституционный закон, а в случае признания неконституционным федерального конституционного закона Президент возвращает его в Государственную Думу без подписания.

Следует отметить, что Президент России получил возможность влиять на законодательный процесс не только на его финишной части (при направлении на подпись), но и на старте – в соответствии с ч. 5¹ ст. 125 Конституции России Президент Российской Федерации вправе инициировать обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности проектов законов о поправке к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и проектов федеральных законов.

Президент России наделен полномочиями по роспуску Государственной Думы в случаях и в порядке, определенных Конституцией Российской Федерации (п. «б» ст. 84 Конституции России).

Такие случаи определены ст. 109 Конституции Российской Федерации, ч. 1 которой установлено, что Государственная Дума может быть распущена Президентом Российской Федерации в случаях, предусмотренных ст. 111, 112 и 117 Конституции Российской Федерации.

Первое основание для роспуска Государственной Думы определено ч. 4 ст. 111 Конституции России, предусматриваю-

щей, что после трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства России Государственной Думой Президент России назначает Председателя Правительства России самостоятельно. В этом случае Президент России вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы.

Еще одним основанием выступает трехкратное отклонение Государственной Думой представленных для утверждения Председателем Правительства России кандидатур заместителей Председателя Правительства и федеральных министров. В этом случае Президент России вправе назначить заместителей Председателя Правительства и федеральных министров из числа кандидатур, представленных Председателем Правительства России. При этом, если после трехкратного отклонения соответствующих кандидатур более одной трети должностей членов Правительства России из числа тех, кандидатуры которых подлежат утверждению Государственной Думой, остаются вакантными, Президент Российской Федерации вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы (ч. 4 ст. 112 Конституции России). В соответствии с ч. 5 ст. 112 Конституции России в случае роспуска Государственной Думы по основаниям, указанным в ч. 4 ст. 112 Конституции России, а также в иных случаях роспуска Государственной Думы Президент России назначает заместителей Председателя Правительства и федеральных министров по представлению Председателя Правительства Российской Федерации.

Самостоятельным основанием для роспуска Государственной Думы являются положения ст. 117 Конституции России, в соответствии с которой в случае двукратного выражения недоверия Правительству России со стороны Государственной Думы в течение 3 месяцев Президент России объявляет об отставке Правительства России либо распускает Государственную Думу и назначает новые выборы. Председатель Правительства в соответствии с ч. 4 ст. 117 Конституции России также вправе самостоятельно поставить вопрос о доверии Правительству

России перед Государственной Думой, который подлежит рассмотрению в течение 7 дней. Если Государственная Дума отказывает в доверии Правительству России, то Президент Российской Федерации в течение 7 дней вправе принять решение об отставке Правительства России или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов. Аналогичные последствия предусмотрены и для ситуации повторной постановки вопроса о доверии со стороны Правительства перед Государственной Думой в течение трех месяцев после первичного отказа в доверии. В данном случае, если Государственная Дума в доверии отказывает, то Президент России вправе отправить в отставку Правительство или распустить Государственную Думу.

Несмотря на то, что к полномочиям главы государства относится обращение к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства (п. «е» ст. 84 Конституции России), полагаем, однако, что «послание» носит более общее значение и целью управленческого воздействия является не только Федеральное Собрание, но и другие органы публичной власти и все общество в целом. Не случайно, что отдельные авторы даже относят послания главы государства ко вторичным источникам права, то есть тем, которые не обладают формальной определенностью, в частности доктрине [8, с. 37]. Профессор Б.С. Эбзеев указывает, что послания главы государства представляют собой акты «мягкого права» – soft law [14, с. 216]. По мнению соответствующих авторов, послания Президента опосредуют законодательную и правоприменительную политику.

Полномочия Президента России в сфере взаимоотношений с Правительством Российской Федерации. В сфере взаимодействия с исполнительной властью полномочия Президента России носят наиболее обширный характер. Хотя формально глава государства исполнительную власть не осуществляет, однако реализация исполнительной власти со стороны Правительства Российской Федерации происходит под общим

руководством Президента Российской Федерации. В свою очередь Председатель Правительства России в условной бюрократической лестнице занимает место «сразу после» Президента России – в соответствии с ч. 3 ст. 92 Конституции России во всех случаях, когда Президент не в состоянии исполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации.

Базовой особенностью модели взаимодействия с исполнительной властью выступает то, что в Российской Федерации выстраивается модель исполнительной власти, имеющая признаки «бицефальности». Правительство Российской Федерации руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти за исключением тех, руководство деятельностью которых осуществляет Президент России (ч. 3 ст. 110 Конституции России). При этом Правительство России координирует деятельность тех органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляется со стороны Президента России (ст. 12 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»). Перечень органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Президент России, определяется Президентом самостоятельно при утверждении структуры федеральных органов исполнительной власти (п. «б¹» ст. 83 Конституции России).

Президент России активно участвует в формировании состава Правительства России. Несмотря на то, что утверждение кандидатуры Председателя Правительства России осуществляется Государственной Думой по тем кандидатурам, которые предлагаются Президентом России, само назначение Председателя Правительства России осуществляется непосредственно Президентом России (ч. 1 ст. 111 Конституции России).

Аналогичный подход заложен и в отношении заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, кандидатуры которых утверждаются Государственной Думой по представлению Председателя Правительства России, однако назначение на должность осуществляется именно Президентом

России (чч. 2 и 3 ст. 112 Конституции России). Важно обратить внимание на то, что Президент России не вправе отказать в назначении на должность заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, кандидатуры которых были утверждены Государственной Думой.

Перед вновь избранным Президентом России Правительство России слагает свои полномочия (ст. 116 Конституции России).

Правительство России также может самостоятельно подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом России. При этом Президент России может самостоятельно принять решение об отставке Правительства (чч. 1 и 2 ст. 117 Конституции России).

После конституционных изменений 2020 года в Конституции России также закреплена возможность персональной отставки. Так, ч. 4¹ ст. 117 Конституции России предусматривается, что Председатель Правительства России, заместитель Председателя Правительства России, федеральный министр вправе подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом Российской Федерации.

В случае отставки или сложения полномочий Правительства России по поручению Президента России Правительство продолжает действовать до формирования нового Правительства России. При этом в случае освобождения от должности Президентом Российской Федерации или отставки Председателя Правительства России, Заместителя Председателя Правительства России или федерального министра, Президент Российской Федерации вправе поручить этому лицу продолжать исполнять обязанности по должности или возложить их исполнение на другое лицо до соответствующего назначения (ч. 5 ст. 117 Конституции России).

Общее руководство Правительством Российской Федерации со стороны Президента России находит свое продолжение в том, что Председатель Правительства России организует работу Правительства России, в том числе в соответствии с ука-

зами, распоряжениями и поручениями Президента Российской Федерации. При этом Председатель Правительства России несет персональную ответственность перед Президентом Российской Федерации за осуществление возложенных на Правительство России полномочий (ст. 113 Конституции России). Более того, в соответствии с ч. 1 ст. 115 Конституции России на основании и во исполнение, в том числе указов, распоряжений и поручений Президента России Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения и обеспечивает их исполнение. Глава государства имеет возможность отменить постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции России, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента России (ч. 3 ст. 115 Конституции России).

Полномочия Президента Российской Федерации в сфере взаимоотношений с судебной властью. Судебная власть в России представлена Конституционным Судом Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации, федеральными судами общей юрисдикции, арбитражными судами, мировыми судьями субъектов Российской Федерации (ст. 118 Конституции Российской Федерации).

В рассматриваемой сфере Президент России наделяется широкими возможностями как в сфере отбора и представления кандидатур при назначении судей высших судов, так и при формировании корпуса судей иных федеральных судов.

С содержательной точки зрения наиболее богатым выглядит взаимодействие Президента России с Конституционным Судом России.

Что касается органов конституционной юстиции, то Закон о поправке в высокой степени усилил взаимодействие Президента России с Конституционным Судом Российской Федерации.

Конституционный Суд России наряду с Президентом России выступает специальным органом по правовой охране Конституции России. В соответствии с ч. 1 ст. 125 Конституции России Конституционный Суд Российской Федерации явля-

ется высшим судебным органом конституционного контроля в Российской Федерации, осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации.

Конституционный Суд России, в том числе по запросам Президента России, а также иных органов государственной власти, разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации:

– федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных актов Президента России, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации;

– конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

– договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

– не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

Таким образом, нормативные акты главы государства являются объектами контроля со стороны Конституционного Суда России, в том числе при рассмотрении жалоб граждан на нарушение их конституционных прав и свобод, а также по запросам судов (ч. 4 ст. 125 Конституции Российской Федерации).

Конституционный Суд России, в том числе по запросам Президента России, дает толкование Конституции России (ч. 5 ст. 125 Конституции России).

Одной из важных конституционных новаций стало появление института предварительного конституционного кон-

троля, реализуемого по инициативе Президента Российской Федерации (ст. 107 и 108 Конституции Российской Федерации) [4; с. 51–56].

Еще одна новация, касающаяся взаимодействия Конституционного Суда России и Президента Российской Федерации, затрагивает сферу федеративных отношений и предусматривает право Президента Российской Федерации обращаться в Конституционный Суд России с запросами о проверке конституционности законов субъекта Российской Федерации до их обнародования высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации (п. «в» ч. 5 ст. 125 Конституции России).

Закон о поправке существенно повлиял на возможности главы государства в сфере досрочного прекращения полномочий судей. В соответствии со ст. 102 Конституции России Совет Федерации по представлению Президента Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом прекращает полномочия судей высших судов, а также судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий.

Таким образом, представленная классификация полномочий Президента России основывается преимущественно на конституционных полномочиях Президента России, составляющих сердцевину его конституционно-правового статуса. Соответствующие полномочия свидетельствуют о довольно серьезной степени влияния Президента России на реализацию полномочий различными органами публичной власти, что актуализирует вопрос о параметрах реализации принципа дифференциации при формировании системы публичной власти в Российской Федерации [5; с. 32–45] как основы гармонизации публично-властных отношений в конкретно-исторических условиях.

1. Володин, В.В. Живая Конституция развития / В.В. Володин. – URL: <https://www.pnp.ru/politics/zhivaya-konstituciya-razvitiya.html> (дата обращения: 25.10.2021).

2. Краснов, М.А. Персоналистский режим в России: опыт институционального анализа / М.А. Краснов. – Москва: Фонд «Либеральная миссия», 2006. – 180 с.

3. Кутафин, О.Е. Глава государства: монография / О.Е. Кутафин. – Москва: Проспект, 2013. – 558 с.

4. Осетров, С.А. Конституционная поправка 2020: от юридической техники к юридическому смыслу / С.А. Осетров // Юридический вестник Самарского университета. – 2021. – № 1.

5. Полянский, В.В. Методы и принципы гармонизации публичной власти / В.В. Полянский // Lex Russica. – 2015. – № 10.

6. Прокофьев, В.Н. Многообразие полномочий Президента Российской Федерации и их комплексная классификация. Ч. 1 / В.Н. Прокофьев // Государство и право. – 2019. – № 4.

7. Прокофьев, В.Н. Многообразие полномочий Президента Российской Федерации и их комплексная классификация. Ч. 2 / В.Н. Прокофьев // Государство и право. – 2019. – № 7.

8. Скуратов, Д.Ю. Отдельные проблемы участия Президента РФ в правотворческом процессе / Д.Ю. Скуратов, под ред. С.А. Авакьяна. – Москва: Юристъ, 2007. – 141 с.

9. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 11. – Ст. 1416.

10. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 1. – Ст. 15.

11. Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 23. – Ст. 2750.

12. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2021. – № 52. – Ч. 1. – Ст. 8973.

13. Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 33. – Ст. 3424.

14. Эбзеев, Б.С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования / Б.С. Эбзеев – Москва: Проспект, 2014. – 336 с.