

Колосова Нина Михайловна

*ведущий научный сотрудник отдела конституционного права
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
доктор юридических наук (г. Москва)*

ОСОБЕННОСТИ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Интерес к вопросу о конституционно-правовом статусе Президента Российской Федерации обусловлен необходимостью эффективно функционирующего государства на каждом из этапов общественного развития. Очевидно, что для выполнения стратегических задач, заложенных в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., особенно необходим основанный на конституционных принципах эффективно действующий механизм государственной власти. Достижение названной цели во многом зависит от конституционно-правового статуса Президента РФ.

Как правило, под конституционно-правовым статусом органа государственной власти понимают права, обязанности и ответственность. В названном понятии отражается только его формальный аспект, который во многом определяется сущностью конституционно-правового статуса органа государственной власти. Поэтому речь должна идти также о его природе и соответственно, о сущности власти Президента РФ. Кроме того, можно выделить широкий и узкий аспекты статуса Президента РФ. Под конституционно-правовым статусом Президента РФ в широком смысле будем понимать совокупность конституционно-правовых норм, устанавливающих порядок вступления в должность и прекращения полномочий Президента РФ его конституционно-правовые полномочия, ответственность, обусловленные его природой. В узком смысле речь должна идти лишь о

конституционно-правовых полномочиях, ответственности Президента РФ в соответствии с его природой Последний подход во многом определяет эффективность функционирования всей системы государственной власти. Именно распределение полномочий между ними существенно влияют на форму и эффективность функционирования государства.

Говоря о природе и сущности президентской власти, в первую очередь, следует рассмотреть такую особенность статуса Президента РФ как его представительный характер. Именно представительный характер всех органов государственной власти, а не только парламента, позволяет говорить о единстве государственной власти в совокупности с принципом разделения властей.

В настоящее время в России принцип разделения властей базируется на идее сотрудничества и единства ветвей государственной власти, в рамках которого возможна относительная самостоятельность каждой из ветвей власти. Такая позиция была впервые официально закреплена в 1992 году путем внесения изменений в Конституции России 1993 г. После силового противостояния законодательной и исполнительной власти (Московские события 3-4 октября 1993 г.). Конституционное Собрание сформулировало сущностные характеристики принципа разделения властей, которые постоянно совершенствуются в процессе проведения российских реформ и адекватно отражаются в позициях Конституционного Суда Российской Федерации. Например, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. №2-П было отмечено такое понимание принципа разделения властей, которое исключает концентрацию власти в руках одной из ветвей власти. При этом подчеркивалась их самостоятельность и взаимодействие. В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 11 декабря 1998 г. №28-П сформулировано содержание принципа разделения властей как исключаящее их противоборство, т.к. это не согласуется с тем, что единственным источником власти является многонациональный народ Российской Федерации.

Таким образом, исходя из норм Конституции Российской Федерации, закрепляющих принцип разделения властей, и соответствующих правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации необходимо стремиться к исключению возможности концентрации власти у одного государственного органа и к обеспечению как самостоятельного, ответственного функционирования каждой из ветвей власти, так и к их оптимальному взаимодействию. В рамках конституционного принципа разделения властей единая государственная власть реализуется конституционно разделенными как по вертикали, так и по горизонтали, но взаимодействующими органами государственной власти. При этом каждый из системы федеральных органов государственной власти функционируя самостоятельно, призван стремиться к взаимовыгодному сотрудничеству.

Современное осмысление принципа разделение властей, не раз проведенное в литературе⁴, позволяет выделить две взаимосвязанные цели реализации принципа разделения властей. Во-первых, обеспечение реальной власти народа через представительный характер всех ветвей власти. Во-вторых, рационализация организации государственной власти. С учетом их обеспечения следует оценивать как теоретические дискуссии, так и реальные реформы современного государства. В юридической литературе наблюдается порой абсолютизация той или иной из названных выше целей, что представляется сомнительным, т.к. речь должна идти об их оптимальном соотношении. Это не исключает возможность отстаивания приоритета, как для рационализации организации государственной власти, так и для обеспечения ее представительного характера. Так, Б.С.Эбзеев отмечает, что «Конституция закрепляет демократию не в смысле господства народа, основой которого могла бы быть его единодушная воля; речь идет о рациональной организации политического процесса и обеспечения политического единства народа в условиях многопартийности и политического плюрализма».⁵

Представляется, что с учетом особенностей конкретных исторических условий и задач общественного развития целесообразно выделять больше средств для достижения максимально ущемленной цели

реализации принципа разделения властей. Кроме того, при определении приоритета названных целей целесообразно исходить из положения о необходимости устранения наибольшего вреда обществу в целом.

В современных условиях согласно Конституции РФ реализация принципа народовластия должна обеспечивать единство органов государственной власти и эффективное взаимодействие всех ветвей власти, каждая из которых конституционно обязана представлять и защищать интересы народа. При этом под представительным характером государственной власти следует понимать не столько порядок формирования государственного органа, сколько его содержательную деятельность в интересах народа, общества. Как было отмечено выше, представительный характер присущ каждому органу государственной власти. Это находит выражение в том, что любой орган государственной власти призван в своей деятельности обеспечивать интересы народа, его волю. Спорным вопросом является понимание власти народа и соответственно определения критериев и свойств, присущих власти народа. Представляется, что под деятельностью органов государственной власти в интересах народа следует признавать только такую, которая осуществляется в рамках стратегии развития государства, закрепленную в первую очередь в Конституции РФ. Поэтому любое отклонение от конституционной модели следует воспринимать как нарушение принципа народовластия. Именно его реализация в форме учредительной власти означает принятие Конституции РФ, определяя при этом стратегическое развитие государства и общества. Поэтому соблюдение Конституции РФ, ее стратегических принципов и норм должно стать критерием для определения соблюдения интересов народного представительства в деятельности каждого из органов государственной власти. Соответственно каждая из ветвей государственной власти должна обладать представительным характером. Другими словами, представительный аспект в той или иной форме и степени включен в каждый из элементов системы разделения властей и в качестве источника и содержательно.

Однако в юридической литературе существует мнение, что строго в соответствии с Конституцией РФ представительный характер присущ исключительно Федеральному Собранию РФ. Соответственно представительный характер исполнительной и судебной властей относится к числу дискуссионных вопросов. Представляется сомнительной данная позиция, т. к. окончательный вывод целесообразно делать не только со ссылкой на одну статью Конституции РФ, а анализируя совокупность конституционных норм. Так, анализ статьи 3 Конституции в аспекте системного осмысления конституционных норм позволяет сделать вывод, что все органы государственной власти в той или иной степени должны иметь представительный характер. В этом направлении важно отметить иерархию органов государственной власти по мере убывания в нем элементов представительной власти, что также неоднозначно оценивается в юридической литературе. Представляется целесообразным на первое место поставить Президента РФ, обязанного защищать высшие конституционные ценности и осуществляющего координирующую роль в системе органов государственной власти. Такой вывод обусловлен не только всенародным избранием Президента РФ, но и признанием за ним функции гаранта Конституции РФ. Однако функцией гаранта Конституции РФ обладает и Конституционный Суд РФ, кто осуществляет контроль за конституционностью нормативных актов, в том числе и актов Президента РФ. Далее идет законодательная, судебная, исполнительная власти.

Как уже было отмечено выше, приоритет Президента РФ как представительного органа государственной власти обусловлен как порядком его избрания, так и сущностной характеристикой его статуса. Основным источником, закрепляющим статус Президента РФ, является Конституция РФ, где в главе 4 определены его природа, основные полномочия Президента РФ, порядок их прекращения, порядок его избрания и др. Конституция РФ определяет Президента РФ как главу государства и как гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина (статья 80). Президент РФ не может быть предста-

вителем той или иной политической силы или конкретной ветви власти, а представляет Российское государство в целом. Президент РФ является таким же народным представителем, как и депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Однако Президент РФ в силу своего конституционного статуса обладает таким политическим авторитетом и такой конституционно-правовой властью, что позволяет ему функционировать порой и вопреки воле парламента. Именно это определяет возможность полагать, что Президент РФ обладает максимальной степенью его народного представительства. Это в свою очередь связано с основными полномочиями, ответственностью и иными характеристиками Президента РФ.

В соответствии со статьей 81 Конституции РФ установлены следующие основные требования к кандидату на пост Президента РФ: быть гражданином РФ, не моложе 35 лет, постоянно проживающий в РФ не менее 10 лет). Согласно статье 81 Конституции РФ Президент РФ при вступлении в должность приносит присягу. До этого момента речь может идти только о выбранном Президенте РФ, а после принесения присяги – о вступившем в должность Президента Российской Федерации. Статья 92 Конституции РФ регламентирует момент, с которого Президент РФ приступает к исполнению своих полномочий (принятие присяги) и определяет основания прекращения полномочий Президента РФ. Наряду с конституционными нормами, существует ряд норм федеральных законов, регулирующих статус Президента Российской Федерации. Так, порядок выборов Президента РФ регулируется Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации».

Президент Российской Федерации занимает особое место в системе разделения властей, которая объективно обуславливает наличие гаранта от противостояния властей и распада государства. Это находит выражение в том, что Президент РФ в соответствии с ч. 2 статьи 80 Конституции Российской Федерации призван обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие всех ветвей власти. Президент РФ максимально тесно пересекается с Правительством РФ

и иными органами государственной власти. Это проявляется, как в достаточно большом объеме конституционных полномочий Президента РФ, так и в тесном взаимодействии Президента РФ с иными органами государственной власти, и в первую очередь – исполнительной. Поэтому вполне закономерно возникновение в середине 90-х годов XX века дискуссий о возможности отнесения Президента Российской Федерации к исполнительной ветви власти. В.О.Лучин со ссылкой на М.В. Баглая отмечает, что никакому должностному лицу нельзя иметь основные полномочия вне какой-либо власти.⁶ Трудно согласиться с В.О.Лучиным в том, что есть противоречия между конституционными нормами, регулирующими принцип разделения властей. Полагаю, что в статье 10 Конституции РФ речь идет о том, что именно законодательная, исполнительная и судебная власти должны основываться на принципе разделения властей. Именно они должны быть разделены. Это не исключает возникновение иных видов власти, которые действуют не в строгом соответствии с принципом разделения властей. Выше уже было отмечено, что Президент РФ является главой государства. Соответственно Конституция РФ не определяет Президента РФ главой исполнительной власти. Действительно, относящиеся к ней полномочия, может осуществлять и Президент РФ. В тоже время Президент РФ взаимодействует и с Федеральным Собранием РФ, и с органами судебной власти. Так, в соответствии со статьей 83 Конституции РФ Президент РФ представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, назначает судей других федеральных судов. В соответствии с ч. 1 статьи 85 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Нельзя не признать, что все нормы, регулирующие деятельность федеральных органов государственной власти, взаимосвязаны. Однако только конституционные нормы, обеспечивающие статус Президента Российской Федерации, позволяют ему осуществлять полномо-

чия иных органов государственной власти в случае отсутствия соответствующих норм. Дело в том, что некоторые конституционные полномочия и обязанности Президента Российской Федерации, не закрепленные в Конституции Российской Федерации прямо, можно сформулировать путем системного осмысления совокупности конституционных норм. Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1999 года отмечено, что Президент РФ не только вправе, но и обязан издать акт о временном отстранении Генерального Прокурора РФ на период расследования возбужденного в отношении него уголовного дела от должности⁷. Названное полномочие Президента РФ в Конституции РФ прямо не предусмотрено.

Особенность правового регулирования деятельности Президента Российской Федерации обусловлена также отсутствием единого федерального закона, закрепляющего статус главы государства. В юридической литературе обсуждается необходимость разработки и принятия Федерального конституционного закона «О Президенте Российской Федерации». Многие правоведы отрицают возможность его принятия, ссылаясь на правовые позиции Конституционного Суда РФ, содержащиеся в Постановлении Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. по делу о толковании статьи 136 Конституции РФ. Согласно названному Постановлению Конституционного Суда РФ федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ. Действительно, с формальной точки зрения деятельность Президента РФ не может быть урегулирована федеральным конституционным законом, т. к. в Конституции РФ о предлагаемом законе не сказано прямо. Однако в Конституции РФ предусмотрена деятельность Президента РФ и предмет правового регулирования предлагаемого закона – общественные отношения – по значимости и важности могут быть предметом регулирования исключительно федерального конституционного закона. Поэтому нельзя однозначно отвергать по формальным основаниям идею принятия Федерального конституционного закона «О Президенте Российской Федерации».

Анализ конституционных норм, регулирующих статус Президента Российской Федерации, свидетельствуют о достаточно широком объеме полномочий Президента Российской Федерации. Такая ситуация сторонниками президентской формы правления в России обосновывается объективной необходимостью в условиях становления гражданского общества, т.к. Президент РФ гарантирует в переходный период обеспечение единства государственной власти⁸

Противники конституционной доктрины⁹ сильной президентской власти выдвигают ряд контраргументов. Например, что это открывает перспективу для бесконтрольной власти, способной приостановить развитие демократических процессов¹⁰.

Представляется, что важен не столько объем полномочий, сколько конечный результат. Поэтому Президент РФ, выполняя особую роль координатора в системе разделения властей, конституционно обязан функционировать в тех пределах, которые позволяют эффективно функционировать государственному механизму. Кроме того, без такого рода деятельности Президента РФ принцип разделения властей не может эффективно реализовываться.

Анализ конституционного законодательства и практики Конституционного Суда Российской Федерации свидетельствует в целом об эффективности реализации норм, регулирующих статус Президента РФ. Однако остаются вопросы, требующие дальнейшего законодательного обеспечения. Так, необходима конкретизация процедуры прекращения полномочий Президента Российской Федерации, в том числе, в случае его отставки. В частности, законодательно не определен конкретный орган, который принимает отставку. Это может вызвать трудности при определении факта принятия отставки. Вопросы неприкосновенности Президента РФ, порядок ее лишения и процедура отрешения от должности Президента РФ также требуют дальнейшего законодательного регулирования с целью устранения существующих пробелов. Необходимо конкретизировать процедуры и сформулировать более определенно полномочия Президента РФ, конкретные основания привлечения его к конституционной ответственности.

Это важно для того, чтобы оградить Президента РФ от необоснованных обвинений в его адрес, от включения процедуры «импичмента» в том случае, когда расстановка политических сил позволяет это сделать.

В юридической литературе высказано мнение, что отказ от такого рода оснований отрешения от должности Президента РФ как нарушение им присяги и не выполнение конституционных обязанностей отражает и закрепляет конституционно сложившуюся тенденцию возвышения института президентства. Однако власть Президента не может быть абсолютной, она должна быть ограничена его ответственностью. Одним из основных признаков правового государства является ответственность органов государственной власти, должностных лиц, что определяет необходимость законодательного закрепления конституционной ответственности Президента РФ. Представляется, что в проекте Федерального конституционного закона «О Президенте Российской Федерации», на необходимость принятия которого уже обращалось внимание выше, следует закрепить конституционную ответственность Президента РФ, включая ответственность за нарушение Президентом РФ присяги.

Целесообразно продолжать совершенствовать вопросы взаимодействия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, президентской и законодательной (представительной) власти в Российской Федерации в аспекте их оптимального функционирования. Кроме того, важно определить пределы укрепления президентской власти как необходимого условия противодействия центробежным тенденциям в государственном управлении.

Таким образом, представительный характер конституционно-правового статуса Президента РФ определяет его иные конституционно закрепленные особенности как гарант Конституции РФ и координирующую роль Президента РФ в системе государства.

¹ См: Ворошилов Н. Критический обзор учения о разделении властей. – Ярославль. – 1871. – С. 428

² См.: Будаев К.А. Реализация принципа разделения властей в Конституции РФ, в Конституциях и уставах субъектов Федерации. – Конституция как символ эпохи под ред Авакьяна С.А. – Т. 1 . – М. 2004. – С.264.

³ См.: Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе РФ. – М., Юрид. лит., 2005. – С.401-402.

⁴ См.: Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России. Норма Инфра-М. – М.,2013. – С.359-363

⁵ Эбзеев Б.С. Там же. – С. 380

⁶ См: Лучин В.О. Конституция РФ. Проблемы реализации. – М. 2002. – С.448

⁷ См. Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 51. –Ст.6364.

⁸ Елисеев Б. Институт Президента Российской Федерации. – М., 1992 и др.

⁹ Ципко А.С. Президентские выборы в России надо отменить // Независимая газета. – 1995. – 20 февр. и др.

¹⁰ Анализ разных подходов к президентской форме правления в России см.: Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации. – М., 1996. – С. 1-10.