

**Осетров Сергей Анатольевич\***,  
*старший преподаватель кафедры  
государственного и административного права  
ФГБОУ ВПО «Самарский государственный университет»  
(г. Самара)*

## **ФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ ОСНОВЫ ПРЕЗИДЕНТСКОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Одной из особенностей функционирования президентской власти в Российской Федерации является участие в процессе ее осуществления широкого круга различных государственных органов, должностных лиц, иных координационных, совещательных структур. В этом смысле термин «президентская власть» не в полном объеме отражает организационные начала президентской власти, поскольку осуществляется она не только главой российского государства, но и иными органами и должностными лицами.

Ж.И.Овсебян указывает, что обширные полномочия Президента осуществляются через механизм президентской власти, во главе которого стоит сам Президент. По её мнению, среди подразделений президентской власти следует выделять три структуры, которые являются обязательными компонентами механизма президентской власти, поскольку о них содержится прямое упоминание в Конституции Российской Федерации – Совет Безопасности Российской Федерации, Администрация Президента Российской Федерации и институт полномочных представителей Президента Российской Федерации<sup>1</sup>. Помимо этого Ж.И.Овсебян к числу подразделений президентской власти относит и Государственный совет Российской Федерации<sup>2</sup>. Аналогичной позиции придерживается и Г.В.Дёгтев<sup>3</sup>.

Не отрицая того, что обозначенные указанными учеными-конституционалистами структуры участвуют в реализации президентской власти, все же необходимо обратить внимание на то, что указанные структуры не исчерпывают механизм президентской власти, а во многом являются своеобразными ее узловыми компонента-

---

\* © Осетров С.А., 2012

ми. Взять, к примеру, Совет Безопасности Российской Федерации. В соответствии со статьей 83 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, статус которого определяется федеральным законом. В настоящее время статус Совета Безопасности Российской Федерации определяется Законом Российской Федерации «О безопасности»<sup>4</sup>, статья 13 которого устанавливает, что Совет Безопасности Российской Федерации является конституционным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации в области обеспечения безопасности. Указанный Закон Российской Федерации не ограничивает главу государства в формировании Совета Безопасности Российской Федерации. Если обратиться к Указу Президента Российской Федерации «Об утверждении состава Совета Безопасности Российской Федерации»<sup>5</sup>, то можно обнаружить, что в состав данного органа помимо Президента Российской Федерации входят представители различных органов государственной власти. При этом важно отметить, что в Совет Безопасности Российской Федерации входят министры, которые в силу требований статьи 32 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»<sup>6</sup> находятся под руководством Президента Российской Федерации, а, следовательно, также выступают определенными компонентами президентской власти, имеющими, однако, особый статус – соответствующие министерства находятся в двойном подчинении Президента и Правительства Российской Федерации.

В то же время непосредственное президентское руководство рядом органов исполнительной власти на этом не заканчивается. Так, согласно Указу Президента Российской Федерации от 12.05.2008 № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»<sup>7</sup> в непосредственном подчинении Президента Российской Федерации находятся Управление делами Президента Российской Федерации, к задачам которого в соответствии с Положением об Управлении делами Президента Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 17.09.2008 № 1370<sup>8</sup>, относится материально-техническое обеспечение деятельности высших органов государственной власти Российской Федерации,

социально-бытовое, медицинское, санаторно-курортное обслуживание, обеспечение жилыми помещениями лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, а также финансовое обеспечение деятельности Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Администрации Президента и Аппарата Правительства Российской Федерации. Можно согласиться с позицией тех ученых, которые обращают внимание на то, что с формально-юридической точки зрения Управление делами Президента Российской Федерации входит в структуру федеральной исполнительной власти, но занимает в этой структуре обособленное положение и по организационно-функциональным параметрам своей деятельности фактически является институцией президентской власти<sup>9</sup>. Другой вопрос, однако в том, насколько Управление делами Президента Российской Федерации является органом исполнительной власти с точки зрения выполняемых им функций?

Также вызывает вопрос выделение полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах в качестве самостоятельного элемента механизма президентской власти наряду с Администрацией Президента Российской Федерации, в которую напрямую входят полномочные представители (пункт 3 Положения об Администрации Президента Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 06.04.2004 № 490<sup>10</sup>). Применительно к полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах необходимо обратить внимание также на формирование практики их двойного подчинения Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации в случае одновременного замещения ими должностей заместителя Председателя Правительства Российской Федерации<sup>11</sup>.

Что касается Государственного совета Российской Федерации, то, не отрицая его участие в механизме осуществления президентской власти, можно констатировать, что и члены Государственного совета Российской Федерации, которыми являются высшие должностные лица субъектов Российской Федерации (пункт 7 Положения о Государственном совете Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 01.09.2000 № 1602<sup>12</sup>) выступа-

ют в качестве определенных элементов механизма президентской власти, которые несут перед ним ответственность за свою деятельность, а в случае, предусмотренном статьёй 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», вправе отрешить высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации от соответствующей должности в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации.

Все это позволяет говорить о том, что высшие должностные лица субъектов Российской Федерации ориентированы на главу государства и являются вертикальной основой президентской власти в Российской Федерации, а, следовательно, и частью ее механизма<sup>13</sup>. Правда, в данном случае необходимо определенное уточнение. Включение высших должностных лиц в структуру президентской власти необходимо рассматривать не только в аспекте процедуры их наделения полномочиями, но и в контексте их деятельности в качестве членов Государственного совета Российской Федерации.

Механизм президентской власти включает в себя создание и функционирование значительного количества временных совещательных и консультативных органов, образуемых при Президенте Российской Федерации<sup>14</sup>.

Таким образом, в структуру президентской власти в настоящее время помимо самого Президента Российской Федерации входят:

1) аппарат главы государства (Администрация Президента Российской Федерации и полномочные представители Президента Российской Федерации);

2) органы, содействующие реализации президентской власти (Совет Безопасности Российской Федерации, Государственный совет Российской Федерации, а также различные совещательные и консультативные органы, образуемые при Президенте Российской Федерации);

3) органы исполнительной власти двойного подчинения, руководство которыми осуществляет Президент Российской Федерации, а координацию деятельности - Правительство Российской Федерации («силовой блок» Правительства Российской Федерации, Управление

делами Президента Российской Федерации и Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации<sup>15</sup>).

В то же время представленная структура президентской власти в Российской Федерации включает в себя лишь важнейшие элементы. За ее рамками могут быть и иные институты президентской власти. К примеру, представители Президента в квалификационных коллегиях судей<sup>16</sup>.

С учетом этого, можно констатировать, что организационные начала президентской власти представляют собой сложную структуру различных по своей правовой природе органов и должностных лиц, ориентированных на главу государства и не имеющих жестких внутренних иерархических связей. Организационные начала президентской власти представляют собой своеобразную «узловую структуру», характеризующуюся наличием различных «центров влияния», взаимодействующих между собой в самых различных комбинациях. Параметры функционирования структуры президентской власти определяются главным образом главой государства. При этом структура президентской власти выведена из сферы парламентского контроля.

Важной особенностью организационных основ президентской власти является их интегративная характеристика, обусловленная в том числе функциональными особенностями президентской власти. Интегративность механизма президентской власти проявляется в привлечении представителей различных ветвей власти к осуществлению президентской власти. К примеру, Совет Безопасности Российской Федерации, выступающий конституционным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации по вопросам стратегии развития Российской Федерации, обеспечения безопасности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, проведения единой государственной политики в области обеспечения национальной безопасности (пункт 1 Положения о Совете Безопасности Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 07.06.2004 № 726<sup>17</sup>), включает в себя представителей Администрации Президента Российской Федерации, исполнительной и законодательной власти Российской Федерации. Государственный совет Россий-

ской Федерации, являющийся совещательным органом и содействующим реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти (пункт 1 Положения о Государственном совете Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 01.09.2000 № 1602<sup>18</sup>), состоит из Президента Российской Федерации и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, тем самым способствуя интеграции публичной власти по «вертикали».

В дополнение к этому немаловажной чертой механизма президентской власти выступает его тесное соприкосновение с исполнительной властью, выражающееся в системе двойного подчинения ряда органов исполнительной власти и их должностных лиц.

Таким образом, наличие устойчивой, организационно обособленной системы органов и должностных лиц, обеспечивающих и способствующих реализации президентской власти в Российской Федерации, является важным аргументом в пользу существующей в науке конституционного права идеи о юридической и политической самостоятельности президентской власти в системе разделения властей в Российской Федерации. Механизм президентской власти в Российской Федерации при этом в значительной мере отличается по принципам построения и методам своей деятельности от организационных основ функционирования иных ветвей власти, подчеркивая специфические функции и задачи президентской власти как интегрирующего начала современной российской государственности.

---

\* См.: Овсепян Ж.И. Система высших органов государственной власти в России (диалектика конституционно-правовых основ с начала XX по начало XXI в.). – Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 2006. – С. 106.

<sup>2</sup> См.: Там же. – С. 121-123.

\* См.: Дёгтев Г.В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы. – М.: Юристь, 2005. – С. 156-185.

<sup>3</sup> Российская газета. – 1992. – 6 мая.

<sup>4</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 22. – Ст. 2758.

<sup>5</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 51. – Ст. 5712.

<sup>6</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 20. – Ст. 2290.

<sup>7</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 38. – Ст. 4277.

<sup>8</sup> См.: Нисневич Ю.А. Государственная власть современной России: Учеб. пособие для студентов вузов / Ю.А. Нисневич. – М.: Аспект Пресс, 2008. – С. 101.

<sup>9</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 15. – Ст. 1395.

<sup>10</sup> Федеральный конституционный закон от 29.01.2010 № 1-ФКЗ «О внесении изменений в статьи 6 и 11 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 5. – Ст. 458.

<sup>11</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 36. – Ст. 3633.

<sup>12</sup> См.: Эбзеев Б.С. Государственное единство и целостность Российской Федерации (конституционно-правовые проблемы) / Б.С.Эбзеев, С.Л. Краснорядцев, И.В.Левакин, В.И.Радченко; отв. ред. Б.С.Эбзеев. – М.: ЗАО «ИЗДАТЕЛЬСТВО «Экономика», 2005. – С. 249.

<sup>13</sup> См.: Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. – В 2 т. Т. 2. – М.: Юристь, 2005. – С. 348-356.

<sup>15</sup> Впрочем, функции и полномочия Управления делами Президента Российской Федерации и Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации свидетельствуют о том, что указанные органы по своему статусу в большей мере соответствуют вспомогательным государственным органам, не осуществляющим государственную власть.

<sup>16</sup> Статья 11 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 11. – Ст.1022.

<sup>17</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 24. – Ст. 2392.

<sup>18</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 36. – Ст. 3633.

**Полянский Виктор Владимирович\***,  
*заведующий кафедрой государственного  
и административного права  
ФГБОУ ВПО «Самарский государственный университет»,  
профессор, кандидат юридических наук  
(г. Самара)*

## **МЕХАНИЗМ ФОРМИРОВАНИЯ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ИНСТРУМЕНТ ГАРМОНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ**

Совет Федерации Федерального Собрания России по своему функционально-институциональному статусу призван обеспечивать, наряду с другими целями и задачами, гармонизацию интересов всех субъектов федерации, корректировать законодательные инициативы и формировать тенденции в правотворческом процессе, создающие правовые предпосылки бесконфликтного управления общефедеральными делами, разрешения возникающих проблем на основе баланса интересов федерации, отдельных регионов<sup>1</sup>.

Необходимость совершенствования статуса Совета Федерации вытекает из того факта, что, будучи в целом равноправной палатой Федерального Собрания Российской Федерации, он не обладает той же степенью авторитета и популярности, узнаваемости в обществе, проигрывает Государственной Думе в части формирования позитивного имиджа представительного и законодательного органа государственной власти. Между тем его позиция в правотворческом процессе

---

\* © Полянский В.В., 2012. Статья подготовлена при поддержке РГНФ, проект №13-13-63001