

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САМАРСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ АКАДЕМИКА С.П. КОРОЛЕВА»
(САМАРСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ)

С.А. ОСЕТРОВ

ПРЕЗИДЕНТСКАЯ ВЛАСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Рекомендовано редакционно-издательским советом федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П. Королева» в качестве учебного пособия для обучающихся по основным образовательным программам высшего образования по направлениям подготовки 40.03.01, 40.04.01 Юриспруденция

САМАРА
Издательство Самарского университета
2021

УДК 347(075)
ББК 67.400.6я7
О728

Рецензенты:

д-р юрид.наук, заведующий кафедрой гражданского процессуального и предпринимательского права ФГБОУ ВО «Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П. Королева» А. В. Ю д и н;
заместитель руководителя Администрации губернатора Самарской области –
руководитель правового департамента В. И. М о р г у н о в

Осетров, Сергей Анатольевич

О728 **Президентская власть в Российской Федерации:** учебное пособие /
С.А. Осетров. – Самара: Издательство Самарского университета, 2021. – 148 с.

ISBN 978-5-7883-1716-8

Содержит комплексный анализ правового статуса Президента Российской Федерации, на основе которого сделан вывод о наличии самостоятельной ветви президентской власти. Автором рассмотрены конституционные начала власти Президента России, организационные основы данной власти, функции главы государства, методы осуществления президентской власти, а также классифицированы полномочия главы российского государства.

Ориентировано на широкий круг читателей, включая студентов и преподавателей высших учебных заведений, юристов, политологов и работников органов публичной власти.

УДК 347(075)
ББК 67.400.6я7

ISBN 978-5-7883-1716-8

© Самарский университет, 2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	4
ГЛАВА I. Президент Российской Федерации: конституционные и организационные основы функционирования	6
1.1. Исторические начала становления президентской власти в Российской Федерации.....	6
1.2. Конституционные начала власти Президента Российской Федерации	16
1.3. Организационные основы президентской власти в Российской Федерации	42
Вопросы для самоконтроля	55
Тестовые задания.....	56
Список литературы для самоподготовки	59
ГЛАВА II. Особенности реализации президентской власти в Российской Федерации	64
2.1. Функции президентской власти в Российской Федерации.....	64
2.2. Методы реализации президентской власти в Российской Федерации	88
2.3. Полномочия Президента Российской Федерации	96
2.4. Президентская власть в решениях Конституционного Суда Российской Федерации.....	123
Вопросы для самоконтроля	138
Тестовые задания.....	139
Список литературы для самоподготовки	143
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	147

ПРЕДИСЛОВИЕ

Принятие Конституции России 1993 года ознаменовало собой новый этап отечественного конституционно-правового развития.

Конституцией России, по существу, была учреждена новая система власти, что происходило в условиях кризиса отечественной государственности и не могло не отразиться на системе публично-властных институтов и особенностях их функционирования. Одним из ключевых институтов реализации публичной власти в России стал институт президентства, которому и посвящено настоящее учебное пособие.

В российской юридической науке по-разному оценивается роль Президента Российской Федерации в системе российской государственности. Последние конституционные изменения 2020 года только подогрели научный интерес российских конституционалистов к исследованию президентской власти.

В учебном пособии учтены те изменения, которые были внесены в Конституцию Российской Федерации Законом о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

Автором настоящего учебного пособия проведен комплексный анализ статуса Президента Российской Федерации в системе разделения власти. В пособии представлена одна из существующих в науке конституционного права позиций о наличии самостоятельной президентской власти в Российской Федерации. Данный вывод основывается как на юридическом оформлении статуса главы российского государства, так и практике функционирования публичной власти.

Исследуя процесс становления президентской власти в России весьма интересно увидеть преемственность и развитие конституционно-правовых начал статуса главы государства, заложенных еще при подготовке проекта Конституции, и получивших свое продолжение в законодательной практике и практике деятельности Конституционного Суда России. Многие из них нашли свое отражение в рамках процесса конституционной модернизации.

Важно отметить, что при подготовке пособия автор ориентировался на методологические подходы к анализу существующих правовых явлений, сформулированные на кафедре государственного и административного права Самарского университета под руководством заведующего кафедрой профессора Виктора Владимировича Полянского.

ГЛАВА I. ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: КОНСТИТУЦИОННЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ

1.1. Исторические начала становления президентской власти в Российской Федерации

Трудно переоценить роль президентской власти в формировании современной российской государственности, а также в реализации публичной власти в Российской Федерации на современном этапе. В то же время следует иметь в виду, что достигнутые результаты конституционного развития обусловлены историческими основаниями, заложенными в период разработки и принятия Конституции Российской Федерации 1993 года и оказавшими влияние на весь последующий конституционный процесс.

Анализ исторических материалов принятия Конституции России свидетельствует о том, что именно статус президентской власти стал одним из центральных элементов обсуждения политического устройства России. Об этом свидетельствуют многие участники конституционного процесса того периода. В частности, Л.Б. Волков указывает, что по ходу работы Конституционной комиссии и по ходу жизни Съезда народных депутатов тема «президентской», «полупрезидентской» и «парламентской» республики, а также тесно связанная с ней тема разделения властей неоднократно становились причиной политических кризисов¹.

Непосредственные разработчики Конституции России в настоящее время несколько скрашивают детали исторического противостояния и указывают на историческую преемственность силь-

¹ Волков Л.Б. Штрихи к конституционному процессу. Несколько мемуарных страниц // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 6: Дополнительные, мемуарные, справочные материалы / под общ. ред. О.Г. Румянцева. – 2010. – С. 755.

ной президентской власти в России, ее необходимость на соответствующем этапе государственного развития.

Так, группа разработчиков проекта конституции, возглавляемая С.М. Шахраем, изначально подготовила проект, предусматривавший создание «суперпрезидентской республики»¹. Другие авторы проекта конституции, условно входившие в пропрезидентскую группу (А.А. Собчак, С.С. Алексеев), также исходили из того, что Президент должен являться «государственным координатором и арбитром, призванным олицетворять целостность и единство государства, обеспечивая слаженную работу всех его подразделений»². Соответствующие позиции подкреплялись и убедительной юридической аргументацией.

Впоследствии С.М. Шахрай указывает, что в действующей Конституции России можно найти определенные параллели с идеями известного отечественного дореволюционного русского мыслителя М.М. Сперанского в части функционирования сильной власти главы государства, в связи с чем новая российская Конституция может считаться продуктом «коллективного разума» отечественных конституционалистов многих поколений³. В данном случае речь идет о концепции державной власти, объединяющей и

¹ Румянцев О.Г., Страшун Б.А. Президентская или парламентская? (о поисках формы правления по существу) // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.). В 6 т. (10 кн.). Т. 5: Альтернативные проекты Конституции Российской Федерации (1990-1993) / под общ. ред. О.Г. Румянцева. – 2009. – С. 845.

² Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 5 / под общ. ред. О.Г. Румянцева. – 2009. – С. 878.

³ Шахрай С.М. Новая Конституция России: искусство возможного и взгляд в будущее // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.). В 6 т. (10 кн.). Т. 6 / под общ. ред. О.Г. Румянцева. – 2010. – С. 1008.

приводящей в действие власти законодательные, исполнительные и судебные¹.

Участники конституционного процесса начала 90-х обращают внимание, что именно в этот период в общество активно вбрасывались идеи о необходимости «сильной власти», «железной руки», «российском» Пиночете². В частности, А.А. Собчак говорил о том, что излишки парламентаризма привели страну к событиям «3-4 октября», а парламентская республика неприемлема для России³. Как отмечает бывший руководитель Администрации Президента Российской Федерации С.А. Филатов, в тот период в Конституции РСФСР 1978 года в пользу парламента был явно нарушен главный принцип демократии – разделение властей, что делало невозможным проведение в стране реформ и позволяло осуществлять «иезуитское удушение президентской власти»⁴.

Правда, стоит отметить, что предложения по усилению президентской власти, особенно в переходный период, поступали не только от политических функционеров. В частности, ученые-конституционалисты из Саратовского юридического института имени Д.И. Курского (ныне – Саратовская государственная юридическая академия) под руководством профессора В.Т. Кабышева подготовили проект Конституции, в котором также предусматри-

¹ Сперанский М.М. Юридические произведения / Под редакцией и с биографическим очерком В.А. Томсинова. – М.: Зерцало, 2008. – С. 373.

² Емельянов М.В. Постсоветская Конституция могла быть иной... // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.). В 6 т. (10 кн.). Т. 6 / под общ. ред. О.Г. Румянцева. – 2010. – С. 787.

³ Румянцев О.Г. Конституция Девяносто третьего. История явления. (Документальная поэма в семи частях от Ответственного секретаря Конституционной комиссии 1990-1993 годов.). Издание второе, исправленное. – М.: ЗАО «Библиотечка РГ», 2013. – С. 275.

⁴ Филатов С.А. Как создавалась Конституция 1993 года // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 6 / под общ. ред. О.Г. Румянцева. – 2010. – С. 946-970.

валось формирование сильной президентской власти, что объяснялось объективными условиями общественного и политического развития¹.

Кроме того, определенное влияние на процесс конституционализации президентской власти оказала и личность первого Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина. В свое время именно Б.Н. Ельцин, являясь на тот момент Председателем Верховного Совета РСФСР, возглавил Конституционную комиссию, образованную 16 июня 1990 года². Отдельные участники конституционного процесса указывают на то, что образ «человека-борца», навязанный, в том числе благодаря СМИ, играл в пользу чрезмерного увеличения президентской власти, преподносимой СМИ как эффективной в отличие от низкопродуктивного парламента³. Впрочем, о роли первого Президента России Б.Н. Ельцина в процессе подготовки конституционного текста свидетельствуют и отдельные факты личного внесения в текст проекта на завершающей стадии его подготовки правок, направленных на закрепление особого статуса главы государства. По свидетельству С.А. Филатова (бывший руководитель Администрации Президента Российской Федерации), Б.Н. Ельцин своей рукой вносил ряд поправок в проект конституции, касающихся того, что указы Президента носят нор-

¹ Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 5 / под общ. ред. О.Г. Румянцева. – 2009. – С. 357.

² Кабышев В.Т. Предисловие // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 5: Альтернативные проекты Конституции Российской Федерации (1990-1993) / под общ. ред. О.Г. Румянцева. 2009. С. 494.

³ Головин А.Л. Воспоминания // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 6 / под общ. ред. О.Г. Румянцева. – 2010. – С. 777-779.

мативный характер и что Президент может председательствовать на заседаниях Правительства¹.

Весьма примечательно, что непосредственно в период октябрьского конституционного кризиса 1993 года Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин заручился поддержкой Президента США Б. Клинтона, Канцлера ФРГ Г. Коля, Президента Франции Ф. Миттерана², что в целом обеспечивало определенную «международную поддержку» как процессу принятия Конституции России, так и содержанию новой конституционной модели власти.

По прошествии времени трудно оценивать, как каждое конкретное историческое обстоятельство повлияло на оформление президентской власти, однако можно с уверенностью говорить о том, что все они предопределили общую расстановку политических сил в итоговом тексте Конституции России.

С.М. Шахрай, принимавший активное участие в подготовке проекта Конституции Российской Федерации на всех этапах конституционной реформы, с позиции разработчика текста Конституции³ раскрывает содержание ряда конституционных норм, регламентирующих осуществление президентской власти в Российской Федерации. Он весьма витиевато указывает на то, что разработчикам проекта Конституции пришлось искать нестандартные решения вопросам устройства власти. В частности, это

¹ Филатов С.А. Как создавалась Конституция 1993 года // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 6 / под общ. ред. О.Г. Румянцева. – 2010. – С. 946-970.

² Румянцев О.Г. Конституция Девяносто третьего. История явления. (Документальная поэма в семи частях от Ответственного секретаря Конституционной комиссии 1990-1993 годов.). Издание второе, исправленное. – М.: ЗАО «Библиотечка РГ», 2013. – С. 253.

³ Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 6 / под общ. ред. О.Г. Румянцева. – 2010. – С. 998.

коснулось закрепления принципа разделения властей, из которого было сделано два исключения – глава государства был выведен за пределы трех «классических» ветвей власти, а также было предусмотрено создание ряда конституционных органов, формально не относящихся ни к одной из ветвей власти в Российской Федерации (Прокуратура, Центральный банк, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации). По мнению С.М. Шахрая, «находкой» стало отделение главы государства от исполнительной власти, что было им обозначено как «российская модель британской королевы». Предполагалось, что фигура главы государства должна была в ситуации политических конфликтов находиться над схваткой, способна быть арбитром и обладать достаточными конституционными полномочиями, чтобы принудить конфликтующие стороны к нахождению компромисса¹. Интересна и оценка С.М. Шахраем того обстоятельства, что одним из факторов стабильности конституционного акта стала его так называемая «внутренняя противоречивость», что на практике стало эффективным инструментом разрешения самых разнообразных проблем². Хотя относительно предпосылок стабильности Конституции можно и поспорить. Верно отмечает А.Е. Постников, что стабильность содержания норм Конституции, в частности по вопросу организации власти на федеральном уровне, объясняется нацеленностью соответствующих норм на решение

¹ Шахрай С.М. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований / С.М. Шахрай; Отделение общественных наук РАН. – М.: Наука, 2013. – С. 137–138.

² Шахрай С.М. Новая Конституция России: искусство возможного и взгляд в будущее // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.). В 6 т. (10 кн.). Т. 6: / под общ. ред. О.Г. Румянцева. – 2010. – С. 994–1009.

конкретных практических задач обеспечения функционирования системы власти, основанной на доминирующей роли института Президента России с учетом уроков конституционного кризиса 1993 года¹.

Бывший руководитель Администрации Президента России С.А. Филатов замечает, что он часто обсуждал вопрос о форме правления с Б.Н. Ельциным, который соглашался с тем, чтобы исполнительная власть принадлежала Правительству, а Президенту была бы отведена ведущая роль в сфере высокой политики в соответствии с его статусом гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Основная его функция – охрана суверенитета и государственной целостности Российской Федерации, обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. В то же время Президент должен оставаться нейтральным по отношению к судебной власти². Аналогичным образом особую нейтральную роль президентской власти, предопределяемой в большей степени событиями демократического переходного периода в стране и федеральной структурой российского государства, обозначал и Н.В. Витрук, представлявший на экспертизу Венецианской комиссии президентский проект Конституции³.

Таким образом, если абстрагироваться от всех сопутствующих исторических обстоятельств, то можно сказать, что творческий замысел разработчиков Конституции был во многом реализован. Конструкция президентской власти как самостоятельного направления реализации публичной власти в глобальном смысле была запущена и эффективно реализуется до настоящего

¹ Постников А.Е. Конституционные принципы и конституционная практика // Журнал российского права. – 2008. – № 12. – С. 38.

² Филатов С.А. Как создавалась Конституция 1993 года // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.). В 6 т. (10 кн.). Т. 6 / под общ. ред. О.Г. Румянцева. – 2010. – С. 946-970.

³ Витрук Н.В. Верность Конституции. – М.: Изд-во РАП, 2008. – С. 51–52.

времени. Примечательно и то, что конституционные положения до настоящего времени, действительно, позволяли разрешать сложные политические ситуации. Взять, к примеру, известное «чеченское дело»¹, когда «расплывчатый» статус главы государства позволил предпринять нестандартные меры по защите территориальной целостности России и использовать Вооруженные Силы Российской Федерации на территории Российской Федерации без объявления режима военного положения и чрезвычайного положения.

Важной чертой конституционной конструкции президентской власти выступало и то, что для главы государства конституционно заложен значительный ресурс усиления за счет воздействия на исполнительную власть, однако использование данного ресурса зависит от политической конъюнктуры и от воли самого главы государства. Иллюстрацией этого может служить правительственный кризис августа-сентября 1998 года, когда Государственная Дума дважды отклонила представленную Президентом России кандидатуру В.С. Черномырдина на должность Председателя Правительства Российской Федерации.

Наряду с этим Конституция России содержит и другие ресурсы усиления президентской власти. В частности, в письме от 02.07.1993 г. в адрес Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина С.М. Шахрай указывает, что усиление полномочий главы государства в конституционном проекте возможно через механизмы представления кандидатур для назначения на должности судей высших судов и генерального прокурора не Государственной Думе, а Совету Федерации². Исходя из этого Совет Федерации изна-

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31.07.1995 № 10-П // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 33. – Ст. 3424.

² Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.). В 6 т. (10 кн.). Т. 6 / под общ. ред. О.Г. Румянцева. – 2010. – С. 635–640.

чально разработчиками конституционного проекта рассматривался в качестве ресурса укрепления президентской власти.

Таким образом, властные полномочия главы государства, заложенные в Конституции России, выглядят весьма внушительно, что является достаточным поводом для критики данного института. В целом понятно и критичное отношение к статусу Президента России со стороны представителей Конституционной комиссии. В частности, в одной из статей ответственный секретарь Конституционной комиссии Съезда народных депутатов Российской Федерации 1990-1993 гг. О.Г. Румянцев и член Конституционной комиссии В.И. Лафитский, производя разбор «пропрезидентского проекта», указали на то, что выведение главы государства за рамки разделения властей характеризует устройство власти в качестве авторитарного. По их мнению, статус парламента в проекте не позволял создать эффективный противовес президентской власти, бесконтрольность действий которой проходила рефреном по всему проекту. Важной особенностью конструкции президентской власти стало то, что фактически проект конституции создавал параллелизм в деятельности структур исполнительной и президентской власти. При этом О.Г. Румянцев и В.И. Лафитский указывали, что президентской власти по образцу Политбюро и ЦК КПСС отведена роль теневого, но реального центра власти, в то время как Правительству отводилась роль безвластного проводника президентской политики¹.

Другие участники конституционного процесса также отмечали недостаточную ответственность главы государства в конституционных нормах, в том числе защищающих прерогативу Президента на осуществление исполнительной власти. Наличие автори-

¹ Румянцев О.Г., Лафитский В.И. Форма правления в двух проектах Конституции (политико-правовой анализ) // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.). В 6 т. (10 кн.). Т. 5 / под общ. ред. О.Г. Румянцева. – 2009. – С. 1082–1085.

тарных начал в реализации публичной власти, сконцентрированной в руках главы государства, имеет недостаток, заключающийся в субъективности целеполагания¹.

С учетом вышеизложенного процесс принятия Конституции Российской Федерации 1993 года и сопутствующее данному процессу политическое противостояние оставили свой отпечаток на республиканской форме правления, а также балансе институтов власти.

Резюмируя критические замечания в отношении статуса Президента, можно констатировать, что в целом суть проекта Конституции и заложенные в ней механизмы властвования были понятны еще до ее принятия. Разработчики Конституции, являясь воспитанниками советских традиций государственного управления, восприняли советский опыт государственного управления, ставший заметным в конструкции президентской власти. Впрочем, анализируя оценки тех лет, можно сказать, что практика оказалась богаче теоретических рассуждений. На всем протяжении реализации Конституции России функционирование президентской власти зависело от многих обстоятельств неюридического характера, в частности от фигуры самого главы государства и от окружавших его политических функционеров. Соответственно и реальные властные возможности у Президента Российской Федерации на всем протяжении новейшей российской истории различались.

Подводя определенный итог, отметим, что легитимация президентской власти состоялась в условиях сложного политического противостояния. Конституция России, как по содержанию, так и по обстоятельствам принятия, закрепила ведущие позиции президентской власти в системе российской государственности, по сути, узаконив произошедшие события октября 1993 года. Как верно предполагал С.А. Филатов, публичное оправдание действий по

¹ Глазьев С.Ю. Будем откровенны // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.). В 6 т. (10 кн.). Т. 6 / под общ. ред. О.Г. Румянцева. – 2010. – С. 764 – 777.

«проведению поэтапной конституционной реформы» было осуществлено посредством «всенародного голосования»¹ по проекту Конституции России².

1.2. Конституционные начала власти Президента Российской Федерации

«Краеугольным камнем» в архитектуре публичной власти в Российской Федерации является принцип разделения власти, выступающий в качестве одной из основ конституционного строя Российской Федерации. Будучи зафиксированным на конституционном уровне, он является одновременно и целью, и средством, и механизмом современной российской государственности. Вместе с

¹ Формулировка «всенародное голосование» носит не случайный характер, а обусловлена тем, что для определения количества голосов, необходимого для принятия Конституции был применен подход избирательного законодательства (большинство от принявших участие в голосовании), а не требования действовавшего в тот момент Закона Российской Федерации «О референдуме». Если бы подсчет голосов осуществлялся в соответствии с законодательством о референдуме, то Конституция набрала бы «за» только 32% голосов от списочного состава избирателей, а не 58,4% от числа принявших участие в голосовании (см.: Румянцев О.Г. Конституция Девяносто третьего. История явления. (Документальная поэма в семи частях от Ответственного секретаря Конституционной комиссии 1990-1993 годов.). Издание второе, исправленное. – М.: ЗАО «Библиотечка РГ», 2013. – С. 280). Позднее определением Конституционного Суда Российской Федерации от 01.04.1996 № 13-О был отклонен запрос группы депутатов Государственной Думы по определению квоты голосов, необходимой для принятия Конституции Российской Федерации.

² Филатов С.А. Как создавалась Конституция 1993 года // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.). В 6 т. (10 кн.). Т. 6 / под общ. ред. О.Г. Румянцева. – 2010. – С. 946-970.

тем понимание данного принципа, его конституционное и законодательное развитие, а также практическая реализация в Российской Федерации не обладают должной стройностью. Не в последнюю очередь это связано с отсутствием полноценной теории разделения власти (каждый исследователь предлагает свою модель разделения власти), отсутствием достаточного опыта реализации данного принципа в Российской Федерации, отсутствием унифицированной зарубежной практики разделения власти даже в государствах с «устоявшимися демократическими традициями» (по сути, каждое государство создает свой собственный вариант разделения власти).

Указанные обстоятельства актуализируют научное исследование принципа разделения власти, в том числе выяснение его механизма, а также перспектив и направлений его дальнейшего развития и модернизации. Одним из направлений научного исследования принципа разделения власти выступает анализ роли и назначения института главы государства.

Конституция Российской Федерации в этом плане является перспективным, с точки зрения изучения, юридическим документом, предусматривающим особую роль главы государства – Президента Российской Федерации – в системе разделения власти. Дополнительную актуальность анализу статуса главы российского государства придают и последние изменения Конституции России, внесенные Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», в результате которых был скорректирован принцип разделения власти и подвергся определенному изменению конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации¹.

¹ Осетров С.А. Российская модель разделения власти: конституционное поправление // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 6. – С. 10–17.

Прежде чем анализировать данные изменения в контексте статуса главы государства представляется необходимым отметить несколько концептуальных позиций относительно конституционного принципа разделения власти в Российской Федерации, нашедшего широкое отражение в конституционных изменениях¹.

Во-первых, принцип разделения власти в том виде, в котором он закреплен в статье 10 Конституции России, носит в значительной мере ориентирующий характер, поскольку форма его закрепления, с указанием на наличие определенных ветвей власти без соотнесения их с конкретными органами, реализующими государственную власть, носит скорее историко-политическое содержание. В этом смысле изменение полномочий органов публичной власти, и, как следствие, изменение дизайна властной конструкции не опровергает сам принцип и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации. На это обращено внимание и в Заключении Конституционного Суда Российской Федерации от 16.03.2020 № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента

¹ Несмотря на разные оценки специалистами произошедших конституционных изменений с точки зрения их глубины и масштаба (поправка, изменение, модернизация, преобразование, коррекция, реформа, модификация, обновление, пересмотр, новеллизация, реновация и др.), думается, что применительно к принципу разделения власти с учетом процесса конституционной правореализации произошла его модификация, что означает сохранение преемственности конституционных установок на сильную президентскую власть при значимом изменении форм реализации данного принципа.

Российской Федерации» (далее – Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.03.2020 № 1-3)¹, в котором указано, что конкретизация принципа разделения властей допускает различные варианты и предполагает высокую степень дискреции конституционного законодателя² в регулировании организации, полномочий и деятельности органов государственной власти.

Во-вторых, следует констатировать изначально не вполне удачную формулировку статьи 10 Конституции Российской Федерации, в которой указаны конкретные ветви власти. Дело в том, что классический принцип разделения власти не учитывает наличие и функционирование иных государственных органов в современной системе публичной власти. Это приводит к формированию неоднозначных выводов о том, что иные государственные органы (прокуратура Российской Федерации, избирательные комиссии, контрольно-счетные органы, уполномоченный по правам человека, Центральный Банк Российской Федерации и т.д.) не реализуют государственную власть, а реализуют отдельные государственные полномочия³. Но ведь это не отражает ре-

¹ URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003160037> (дата обращения: 01.08.2021).

² Термин «конституционный законодатель», широко применяемый в ЗаклЮчении Конституционного Суда России от 16.03.2020 № 1-3, а также применявшийся ранее в решениях органа конституционной юстиции, весьма непрост с точки зрения конституционно-правового содержания и требует самостоятельного осмысления. В широком смысле к конституционному нормотворчеству в контексте глав 3-8 Конституции России причастны и Федеральное Собрание РФ, и представительные органы субъектов Российской Федерации, и Президент России, а после поправки и последовавших изменений законодательства и сам Конституционный Суд России.

³ О прекращении производства по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 02.10.1996 № 1412 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» [Текст]: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29.05.1997 № 55-О // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 22. – Ст. 2664.

альное содержание форм выражения публичной власти и не способствует её адекватному восприятию и исследованию. К примеру, Следственный комитет Российской Федерации, прокуратура Российской Федерации в действительности обладают значимыми и реальными государственными властными полномочиями вне зависимости от толкования статьи 10 Конституции России. Более того, а как тогда понимать второе предложение статьи 10 Конституции России – отказывает ли она в самостоятельности иным государственным органам? Значит ли это, что иные органы могут быть зависимыми? Думается, что статья 10 Конституции России в этой части не оптимальна и не отражает важные особенности реализации публичной власти.

В-третьих, принцип разделения власти давно вышел за пределы горизонтальных представлений о распределении власти, проявляясь и в системе распределения власти между различными уровнями публичной власти и как определенный управленческий прием, направленный на предупреждение высокой концентрации полномочий у отдельных институтов власти.

Таким образом, не отрицая демократическую природу принципа разделения власти и его позитивное влияние на формирование современной российской государственности, нельзя обойти стороной то обстоятельство, что форма его закрепления в Конституции Российской Федерации стала своеобразным «прокрустовым ложем», не отражающим всех закономерностей реализации государственной власти на современном этапе конституционно-правового развития. Это в полной мере затрагивает функционирование института президентства в Российской Федерации, напрямую не отнесенного к какой-либо из трех конституционных ветвей государственной власти, но активно участвующего в реализации публичной власти. В этой связи до настоящего времени актуальным продолжает оставаться высказывание одного из классиков отечественной юриспруденции Н.М. Коркунова о том, что теория Монтескье, чтобы стать теорией, действительно объясняющей все

пестрое разнообразие форм распределения функций властвования между различными учреждениями, нуждается в обобщении¹.

Одним из наиболее спорных моментов различных юридических исследований является детерминация правового положения Президента Российской Федерации в рамках системы разделения власти. Спектр мнений и позиций относительно статуса главы российского государства в системе разделения власти в науке права достаточно широк, однако, как правило, Президент Российской Федерации определяется либо «вне»², либо «над»³, либо «внутри»

¹ Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. 2-е изд. / Предисловие д-ра юрид. наук, проф. И.Ю. Козлихина. – СПб: Издательство «Юридический центр Пресс», 2004. – С. 327.

² Отдельные авторы отмечают, что место, которое занимает в ныне действующей Конституции России глава о Президенте России, является правовым доказательством, подтверждающим в прямой форме то, что Президент не включается непосредственно ни в одну из трех ветвей власти (см.: Мордкович С.В., Мещеряков А.Н. Институт президентства в Российской Федерации (конституционно-правовая характеристика). Челябинск, 1999. – С. 79).

³ В.В. Киреев обращает внимание на то, что круг полномочий Президента Российской Федерации настолько обширен, что он фактически стоит над тремя основными ветвями власти, что вытекает из статуса главы государства, обеспечивающего согласованное функционирование и взаимодействие высших органов государственной власти (см.: Киреев В.В. Теоретические проблемы реформирования Конституции Российской Федерации: монография / В.В.Киреев. – Челябинск: Южно-Уральский издательский дом «Образование», 2008. – С. 92). В.В. Комарова отмечает, что это орган, который не относится ни к одной из ветвей государственной власти, как бы стоит над всеми видами власти, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие всех других органов государственной власти (см.: Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) / Рук. авт. кол. Ю.А. Дмитриев / Науч. ред. Ю.И. Скуратов. 2-е изд., изм. и доп. – М.: Статут, 2013. – С. 431.

системы разделения власти, не исключая существование и различных комбинаций указанных «состояний»¹, а также непризнания наличия разделения власти при определенных статусах и полномочиях главы государства.

Полагаем, что наличие всевозможных характеристик правового положения Президента Российской Федерации в системе разделения власти не в последнюю очередь связано с его особыми функциями в системе власти (статья 80 Конституции России), однако соответствующие функции, логически вписанные в систему разделения власти, вряд ли позволяют рассматривать Президента России как институт, выведенный за рамки разделения власти (состояние «вне»), либо поставленный «над» ней, не исключая того, что его властные возможности могут превышать возможности других институтов власти.

Попытка представить Президента России «вне» или «над» системой разделения власти через призму его функций в рамках этой системы представляется нелогичной и непродуктивной. Глава государства является такой же неотъемлемой частью конституционной системы разделения власти, как и все остальные институты государственной власти. В рамках данного подхода в науке права также имеются противоположные мнения. Будучи именно «внутри» системы разделения власти, Президент Российской Федерации рассматривается и как глава исполнительной власти², и в качестве возглавляющего самостоятельную

¹ Ковалев А.М. Институт Президента в системе разделения властей (Сравнительный опыт Франции и России): дис. ... канд. юр. наук. – М., 1998. – С. 20.

² Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI в. Взгляд с Ильинки / В.Д. Зорькин. – М.: Норма, 2007. – С. 33-34.

ветвь президентской власти¹, и как своеобразный синтетический институт, участвующий в реализации иными ветвями власти предоставленных им функций².

Не отрицая некоторые позитивные результаты научного поиска в рамках представленных подходов, все же можно подвергнуть некоторому сомнению исследование института президентства как синтетической (комплексной) власти, тесно связанной со всеми ветвями власти и участвующей в реализации предоставленных им

¹ Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. – В 2 т. Т.2. – М.: Юристъ, 2005. – С. 299; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учеб. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – С. 379; Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. – М.: Норма, 2005. – С. 239-240; Коллюшин Е.И. Конституционное право России: Курс лекций. – М.: ОАО «Издательский Дом «Городец», 2006. – С. 252; 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. 151-167; Венгеров А.Б. Теория государства и права: учеб. [для юрид. вузов] / А.Б. Венгеров. – 4-е изд., стер. – Москва: Омега-Л, 2007. – С. 264; Кочев В.А. Государственная власть в Российской Федерации: конституционно-правовые основы корреляции. – Пермь: Изд-во Перм. ун-та, 2000. – С. 103; Чеботарев Г.Н. Избранное / Г.Н. Чеботарев. – М.: Издательская группа «Юристъ», 2018. – С. 46; Краснов М.А. Президент в системе публичной власти смешанной модели // Труды по Росиеведению. – 2018. – № 7. – С. 397-421.

² К примеру, Л.М. Энтин указывает, что «совершенно ясно, что если учредительная власть, если народ, принимая Конституцию, возлагает миссию обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти на Президента, то ассоциировать его только с одной из ее ветвей было бы неверно... Столь же очевидно, что, осуществляя эту функцию, Президент Российской Федерации действует не как указующая инстанция, а совместно с другими ветвями власти, принимая в той или иной степени участие в деятельности каждой из них...» (Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств. – М.: Юрид. лит., 1995. – С. 168).

функций. Система разделения власти изначально обладает качествами органической целостности, все элементы которой находятся в тесном взаимодействии, дополняя и сдерживая друг друга, способствуя реализации предоставленных им функций. К примеру, согласно статье 93 Конституции Российской Федерации в отрешении Президента Российской Федерации от должности принимают участие органы законодательной и судебной власти. Отдельные полномочия Президента России также не могут быть реализованы без участия иных ветвей власти. Так, в соответствии со статьёй 102 Конституции России Совет Федерации утверждает указы Президента Российской Федерации о введении военного положения и чрезвычайного положения. Формирование Правительства Российской Федерации после внесенной поправки также осуществляется смешанным способом, в котором принимают участие и Президент Российской Федерации, и Государственная Дума, и Совет Федерации, и Председатель Правительства Российской Федерации. Функция законотворчества также реализуется при участии Президента Российской Федерации, а в ряде случаев при участии Конституционного Суда Российской Федерации (статьи 107 и 108 Конституции Российской Федерации), а по вопросам принятия федерального бюджета еще и при участии Правительства Российской Федерации (пункт «а» части 1 статьи 114 Конституции России). Таким образом, все ветви государственной власти тесно связаны и в своей деятельности дополняют друг друга (принцип субсидиарности ветвей государственной власти¹). Президент Российской Федерации в данном случае не представляет исключение, а, следовательно, данная характеристика его деятельности не является уникальной и не отражает специфику его статуса в системе разделения власти. Хотя стоит признать, что методологически восприятие всей системы власти как целостной системы, находящейся в со-

¹ Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. – М.: Норма, 2005. – С. 236.

стоянии динамического равновесия, весьма продуктивно с точки зрения исследования публичной власти в целом.

Подходы других исследователей, относительно статуса главы российского государства в основном отличаются по вопросу отношения главы государства к ветви исполнительной власти или рассмотрения его в самостоятельном качестве. При этом среди последних выделяется научное направление, обосновывающее самостоятельность президентской власти.

При первом приближении, на основании положений статьи 10 Конституции Российской Федерации о том, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, можно сделать вывод о беспочвенности утверждений о наличии в Российской Федерации самостоятельной ветви президентской власти, поскольку Президент России может осуществлять только одну из трех конституционных ветвей власти – законодательную, исполнительную и (или) судебную. И в этом ряду главе государства, учитывая его роль в формировании Правительства Российской Федерации и определении некоторых параметров его функционирования, более всего подходит именно исполнительная власть.

Закон 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)¹ в значительной мере укрепил роль Президента России в функционировании исполнительной власти. Так, Президент России в большей степени погружен в реализацию исполнительной власти, получившую четкую функциональную бицефальность. Конституирована практика детерминации органов исполнительной власти, непосредственное руководство деятельностью которых осуществляют Президент Российской

¹ URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003140001?rangeSize=%D0%92%D1%81%D0%B5> (дата обращения: 01.07.2021).

Федерации и Правительство Российской Федерации (пункт «б¹» статьи 83 Конституции России).

В то же время в отношении назначения на должность Председателя Правительства России роль Государственной Думы даже в некотором смысле усилилась – вместо дачи согласия Президенту России на назначение на должность Председателя Правительства России Государственная Дума утверждает по представлению Президента России кандидатуру Председателя Правительства России (пункт «а» части 1 статьи 103 Конституции России). Весьма позитивно и то, что весь состав Правительства России в настоящее время публикуется и проходит горнило парламентского обсуждения, что должно повысить уровень общественного доверия к должностным лицам Правительства России и усилить их социальную ответственность. Уменьшилась роль Президента России в отношении назначения на должность заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, входящих в «социально-экономический блок» Правительства. В соответствии с пунктом «а¹» части 1 статьи 103 и частью 3 статьи 112 Конституции России кандидатуры заместителей Председателя Правительства России и федеральных министров утверждаются Государственной Думой по представлению Председателя Правительства России, а Президент России обязан назначить их на должность. Однако с остальной частью Правительства России («внешнеполитический и силовой блок»), отвечающей за вопросы обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности, ситуация иная – они назначаются на должность Президентом России самостоятельно и даже без участия Председателя Правительства России после консультаций с Советом Федерации (пункт «д¹» статьи 83 Конституции России).

Однако и после формирования Правительства России именно Президент России утверждает по предложению Председателя Правительства России структуру федеральных органов и определяет в ней органы, руководство деятельностью которых осуществляет

Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации (пункт «б¹» статьи 83, часть 3 статьи 110 Конституции России).

Таким образом, Правительство России функционально делится на социально-экономический блок, а также внешнеполитический и силовой блок с разным порядком формирования и разным подчинением.

При этом глава государства сохраняет за собой кадровые (полномочия по назначению и освобождению от должности Председателя и членов Правительства России), общерегулятивные и частные управленческие возможности воздействия на социально-экономический блок Правительства Российской Федерации.

В статье 83 Конституции России установлено, что именно Президент России осуществляет общее руководство Правительством Российской Федерации. Категория «общее руководство» в Конституции России непосредственно не раскрывается, однако, она реализуется как через нормативное регулирование деятельности Правительства России, так и через определение основных направлений внешней и внутренней политики (часть 3 статьи 80 и статья 113 Конституции России).

Частные управленческие возможности главы государства основываются на праве Президента России издавать распоряжения и давать прямые поручения Председателю Правительства Российской Федерации по вопросам организации работы Правительства Российской Федерации, а равно праве председательствовать на заседаниях Правительства России (пункт «б» статьи 83, статья 113 Конституции России).

Гарантией реализации соответствующих норм выступает конституционно-правовая ответственность Председателя Правительства Российской Федерации перед Президентом Российской Федерации за осуществление возложенных на Правительство Российской Федерации полномочий (статья 113 Конституции Российской Федерации).

Кроме того, в соответствии с частью 3 статьи 115 Конституции России вводится президентский административный надзор за нормотворческой деятельностью Правительства России, принимая во внимание, что надзор осуществляется по линии соответствия нормативных актов Правительства России распоряжениям Президента Российской Федерации.

Таким образом, связь главы государства с исполнительной властью носит достаточно сложный характер, обусловленный системой двойного подчинения органов исполнительной власти. Однако Президент Российской Федерации не наделяется функционалом по оперативному управлению деятельностью Правительства и не несет за это ответственность. Подчинение же ему внешнеполитического и силового блока обусловлено его функционалом, определенным статьёй 80 Конституции России.

Если говорить в целом, то статьи 11, 80 и 110 Конституции Российской Федерации указывают на конституционное размежевание функций и задач Президента и Правительства Российской Федерации и их самостоятельную роль в системе государственной власти при наличии различных точек соприкосновения в рамках их функционирования, возможно даже больших по сравнению с другими ветвями власти. В свете этого положение Президента России в системе власти не кажется столь однозначным. Профессор В.О. Лучин на этот счет отмечал, что вопрос о количестве ветвей власти в Российской Федерации отнюдь не риторический, а имеющий основополагающее значение для понимания основ конституционного строя современной России¹. В этой связи актуализируется вопрос о функционировании в Российской Федерации самостоятельной ветви президентской власти. Несмотря на констатацию рядом исследователей наличия четвертой ветви – президентской власти (ряд конституционалистов выде-

¹ Лучин В.О. «Указное право» в России. – М.: ХГЦ «Велес», 1996. – С. 12.

ляют и большее количество ветвей власти¹), непроработанным в теоретическом плане продолжает оставаться вопрос о научно-обоснованных критериях выделения ветви президентской власти, а также об особом содержании данной ветви власти с точки зрения ее функций и методов воплощения.

Полагаем, что соответствующие критерии условно можно подразделить на внешние и внутренние. Применительно к самостоятельной ветви президентской власти внешний критерий представляет собой функциональные характеристики ветви государственной власти и раскрывается через специфические функции и полномочия Президента Российской Федерации, что отражено в Конституции Российской Федерации (статьи 80, 83-90 Конституции России) и действующем законодательстве.

Внутренний критерий, по мнению автора, выражается в наличии самостоятельного волевого (инициативного) начала в деятельности президентской власти.

Для выявления внутреннего критерия формирования самостоятельной ветви государственной власти необходимо установить и наличие предпосылок формирования самостоятельной ветви государственной власти, к числу которых, по нашему мнению, относятся идеологические, правовые и политические.

Идеологическая предпосылка формирования самостоятельной ветви президентской власти выражается в осознании потребности в определенных условиях в формировании самостоятельной ветви президентской власти, которая могла бы противопоставлять себя иным институтам публичной власти и выполнять особые функции в системе власти, отличные от функций законодательной, исполнительной и судебной власти.

¹ Авакьян С.А. Конституция как символ эпохи / Конституция как символ эпохи: В 2 т. / под ред. проф. С.А. Авакьяна. Т.1. – М.: Изд-во МГУ, 2004. – С. 15.

Отечественные конституционалисты традиционно связывают идею формирования самостоятельной ветви президентской власти с именем Б. Констана, который разработал учение о четырех властях с целью пересмотра и развития представлений о разделении власти в конституционной монархии. Основная идея данной концепции заключается в том, что три классические ветви государственной власти нуждаются в дополнении властью короля, которая заботилась бы о бесконфликтном, согласованном функционировании других властей. Б. Констан обозначил указанную четвертую ветвь государственной власти в качестве умиряющей или уравнивающей власти¹. Следует отметить, что отдельные исследователи указывают на то, что в формировании представлений о самостоятельной власти короля пальму первенства следует отдать не Б. Констану, а Клермону-Тоннеру, впервые выдвинувшему соответствующую идею². Полагаем, однако, что идея формирования отдельной королевской власти встречается уже в работах «традиционных» основателей концепции разделения власти. Так, еще Дж. Локк указывал на существование прерогативы государя. «Прерогатива представляет собой не более чем власть в руках государя для заботы об общественном благе в тех случаях, когда в связи с непредвиденными и переменчивыми событиями определенные и неизменяемые законы не могут служить надежным руководством; что бы ни делалось явно для блага народа и для установления власти правительства на его истинных основах – это есть и всегда будет справедливой прерогативой... Эта власть действовать сообраз-

¹ Паречина С.Г. Институт президентства: история и современность / С.Г. Паречина – Минск. – С. 11; Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки / В.Д. Зорькин. – М.: Норма, 2007. – С. 33; Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств. – М.: Юрид. лит., 1995. – С. 20.

² Дмитриев Ю.А., Николаев А.М. Система государственной власти в России и мире: историко-правовая ретроспектива. – М.: ООО «Профобразование», 2002. – С. 32.

но собственному разумению ради общественного блага, не опираясь на предписания закона, а иногда даже вопреки ему, и есть то, что называется прерогативой»¹.

Идея наличия самостоятельной ветви королевской власти находит свое осмысление и подтверждение и в работах известных отечественных дореволюционных юристов. Б.Н. Чичерин, к примеру, утверждал, что королевская власть в конституционной монархии получает особый характер. По его мнению, «королевская власть, участвуя в законодательстве утверждением законов, в правительственной – назначением министров и верховными решениями, и советами, в судебной – назначением судей и правом помилования, становится выше всех прочих властей». «Это – четвертая власть, власть умеряющая, или княжеская, которая, при разделении властей, представляет государственное единство, воздерживает партии, успокаивает страсти, охраняет права и интересы меньшинства, имея всегда ввиду высшее благо целого, а не какой-либо его части»². Подобных взглядов придерживался и Н.М. Коркунов, в работах которого также указывается на особую королевскую власть. По его мнению, король занимает особое место, выше различия мнений, не имея другого интереса, как поддерживать порядок, свободу, оставаясь недоступным никакой страсти³.

Таким образом, идеологические предпосылки самостоятельной ветви власти главы государства имеют историческую основу.

При этом на формирование действующей модели президентской власти в Российской Федерации, представляется, оказали влияние объективные факторы, лежащие в плоскости российского

¹ Батиев Л.В. Политические и правовые учения XVII века. – СПб: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2006. – С. 339-340.

² Чичерин Б.Н. Общее государственное право / Б.Н. Чичерин; под редакцией и с предисловием В.А. Томсинова. – М.: Зерцало, 2006. – С. 192.

³ Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. 2-е изд. / Предисловие д-ра юрид. наук, проф. И.Ю. Козлихина. – СПб: Издательство «Юридический центр Пресс», 2004. – С. 324.

правосознания, и субъективные факторы, обусловленные политической ситуацией, сложившейся в период принятия Конституции Российской Федерации.

Г.В. Дёгтев подчеркивает, что, анализируя историю введения поста президента, можно сделать вывод, что необходимость в президентской власти возникает в переломные моменты истории как в институте, способном противостоять хаосу и анархии и стабилизировать политическую ситуацию. Этому способствуют такие характеристики, как избрание президента всем населением, что обеспечивает необходимый моральный перевес президента перед парламентом, контроль над правительством для более оперативного и эффективного решения проблем, фиксированный срок полномочий, позволяющий президенту не зависеть от изменяющейся политической конъюнктуры, широкие полномочия в проведении внутренней и внешней политики¹. Можно согласиться и с В.В. Захаренковым, который указал, что в отечественной правовой традиции необходимость централизации государственной власти обосновывается в контексте идеи самодержавия. Идеал самодержавия, неразрывно связываемый в России с централизацией всей государственной власти в «одних руках», был фундаментальной ценностью для российского правосознания. При этом В.В. Захаренков обоснованно подчеркивает, что идея самодержавия, подразумевающая максимально возможную, порой чрезмерную централизацию государственной власти, обосновывается не «рабской психологией», а объективными причинами, национальной разнородностью, геополитическим положением, масштабами страны и др.² Схожих позиций придерживается В.В. Киреев, подчеркивающий,

¹ Дёгтев Г.В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы. – М.: Юрист, 2005. – С. 70.

² Захаренков В.В. Правовое обеспечение единства и разделения политической власти в контексте структурирования и функционирования государственного механизма современной России: дис. ... докт. юр. наук. СПб, 2005. – С. 15.

что правовое положение Президента Российской Федерации выражает особенности конституционного развития России и объясняется ее политическими традициями, особенностями проведения реформ, необходимостью централизации власти, определяемой как внутренними, так и внешними факторами¹. Как отмечает профессор И.А. Кравец, одним из внутренних политических условий, определивших введение смешанной модели разделения властей с особым статусом главы государства, стала потребность, в том числе в «цементировании государственной власти», обеспечении разрешения кризисов и конфликтов, особенно остро ощущавшаяся после политического и вооруженного конфликта осенью 1993 года². При этом И.А. Кравец исходит из того, что доминирование главы государства в системе политической власти (президентский конституционализм) имеет прочную основу в российской политико-правовой традиции³. С учетом этого правовой статус Президента формируется под воздействием всей совокупности социально-политических и иных условий существования государства, отражает нравственно-исторический и культурно-индивидуальный уровень развития общества⁴.

Корни модели президентства в Российской Федерации видятся и в политических притязаниях первого Президента Российской Федерации на самостоятельную и важнейшую роль в системе государственной власти. Претензии президентской власти на особое место в системе власти обнаруживают себя, к примеру, в Указе Президента

¹ Киреев В.В. Теоретические проблемы реформирования Конституции Российской Федерации: монография / В.В. Киреев. – Челябинск: Южно-Уральский издательский дом «Образование», 2008. – С. 93.

² Кравец И.А. Конституционная телеология и основы конституционного строя: Научно-практическое издание – [б. м.]: Издательские разрешения, 2016. – С. 166–167.

³ Кравец И.А. Принципы российского конституционализма и конституционализация правового порядка: монография / И.А. Кравец. – Москва: РУСАЙНС, 2017. – С. 64–66.

⁴ Кайнов В.И. Институт президентства: конституционно-правовой статус: дис. ... докт. юр. наук. СПб, 1999. – С. 12.

Российской Федерации от 21.09.1993 № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»¹, в котором глава государства предстал в качестве выразителя воли и интересов русского народа, обеспечивающего своими действиями сохранение единства и целостности Российской Федерации, вывод страны из экономического и политического кризиса, государственную и общественную безопасность Российской Федерации, а также восстановление авторитета государственной власти. В данном случае примечательными являются отдельные аргументы Президента Российской Федерации в защиту собственных действий – «принимая во внимание, что безопасность России и ее народов – более высокая ценность, нежели формальное следование противоречивым нормам, созданным законодательной ветвью власти».

Однако первому Президенту России для укрепления собственных позиций в системе власти «указной» практики было недостаточно, нужна была новая Конституция соответствующего содержания, которая бы отразила новое качественное состояние президентской власти. В этих целях Президентом заблаговременно было создано Конституционное совещание для завершения подготовки проекта Конституции Российской Федерации². Общественная практика показала, что Конституцией России 1993 года была учреждена новая система государственной власти с особым положением в ней главы государства, самостоятельно осуществляющим свою власть и имеющим конституционные рычаги воздействия на другие ветви власти³. Весьма интересна и позиция первого Президента России Б.Н. Ельцина по этому поводу. Он заявил: «Не

¹ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – № 39. – Ст. 3597.

² Указ Президента Российской Федерации «О созыве Конституционного совещания и завершении подготовки проекта Конституции Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – № 21. – Ст. 1903.

³ Мазуров А.В. Конституция и общественная практика: Монография. – М.: Юридическая фирма «Частное право», 2004. – С. 176-177.

буду отрицать, полномочия Президента в проекте действительно значительные. А как бы вы хотели? В стране, привыкшей к царям и вождям, в стране, где не сложились четкие группы интересов, не определены их носители, где только-только зарождаются нормальные партии. В стране, где чрезвычайно слаба исполнительная дисциплина, где всюду гуляет правовой нигилизм, – в такой стране делать ставку только или главным образом на парламент? Да через полгода, если не раньше, люди потребуют диктатора. Такой диктатор быстро найдется. И, возможно, в этом парламенте»¹.

Таким образом, понимание роли президентской власти в современной России принципиально невозможно без понимания тех идей, которые были заложены в Конституции Российской Федерации ее разработчиками относительно роли и места президентской власти. В этом плане можно согласиться с А.В. Зуйковым в том, что для понимания сущности института президентства в Российской Федерации необходим анализ отечественной идеи президентства и его понимание на этих или иных этапах построения российской государственности².

С учетом вышеизложенного в момент принятия Конституции Российской Федерации совпали объективные и субъективные предпосылки введения института сильной президентской власти, имеющей свои специфические функции в системе государственной власти, реализуемой исключительно главой государства, и не совпадающей по своим функциям и полномочиям с иными институтами власти.

Вместе с тем важно не только то, какие представления имелись в обществе и государстве относительно института президентской власти, важно и то, что в конечном счете было зафиксировано Конституцией Российской Федерации. В этом контексте можно констатировать, что Конституцией Российской Федерации были

¹ Пак Санг Нам. Институт Президента в современной России: дис. ... канд. полит. наук. – М., 2001. – С. 25-26.

² Зуйков А.В. Эволюция института президентства Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юр. наук. – М., 2009. – С. 11.

созданы все необходимые правовые механизмы для формирования и реализации самостоятельной президентской власти, в основе которой самостоятельное волевое начало в системе публичного управления. В этом плане самостоятельность президентской власти обеспечивается следующими правовыми инструментами.

Во-первых, Президент России определен в качестве главы государства, избираемого непосредственно всеми гражданами России, что обеспечивает высший уровень легитимности данного института в системе публичной власти России.

Во-вторых, глава государства обладает правовыми возможностями ставить задачи перед всей системой власти. В соответствии со статьёй 80 Конституции России Президент России определяет основные направления внешней и внутренней политики (хотя и осуществляет это в соответствии с Конституцией России и федеральными законами). Глава государства обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства (пункт «е» статьи 84 Конституции России). Так, в послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 08.07.2000 глава государства подчеркнул, что только действующий глава государства вправе ставить перед органами власти программные задачи, и только у него есть реальная возможность организовать их эффективное выполнение¹. Тем самым Президент подчеркивает свой особый статус главы государства, а фактически – особой ветви государственной власти, которая обладает рядом исключительных полномочий в системе современной российской государственности.

Для обеспечения достижения сформулированных направлений политики глава государства наделяется обширными кадровыми полномочиями, полномочиями в сфере формирования иных институтов публичной власти, он наделен возможностями в сфере нормативного регулирования (статья 90 Конституции России), об-

¹ Российская газета. – 2000. – 11 июля.

ладает правом законодательной инициативы. То есть он выступает как самостоятельный политический актор в системе публичной власти.

В-третьих, самостоятельность президентской власти проявляется в исключительных функциях, реализуемых Президентом и определенных частью 2 статьи 80 Конституции России, важнейшими из которых выступает арбитражно-интегративная и функция консолидации общества.

В-четвертых, его самостоятельный властный статус обширно представлен в рамках системы сдержек и противовесов. В науке конституционного права ранее обращалось внимание на то, что вся система сдержек и противовесов ориентирована на Президента России. Профессор В.О. Лучин отмечал, что самые эффективные «сдержки» и «противовесы» оказались в распоряжении главы государства¹.

Именно посредством системы сдержек и противовесов президентская власть получает возможность формировать и отстаивать свое собственное волевое начало в системе государственной власти. Полагаем, что волевая компонента является важнейшей внутренней составляющей конструирования президентской, а равно любой иной ветви государственной власти.

Так, Президент России участвует в формировании целого ряда органов государственной власти и наделении полномочиями должностных лиц (Правительство Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, высшие судебные органы, должностные лица органов прокуратуры, Счетная палата Российской Федерации), роспуске Государственной Думы и направлении в отставку Правительства России, прекращении полномочий должностных лиц органов прокуратуры, Центрального банка Российской Федерации, прекращении полномочий судей высших судебных инстанций, кассационных и апелляционных судов, участвует в законодательном процессе посредством промультяции зако-

¹ Лучин В.О. «Указное право» в России. – М.: ХГЦ «Велес», 1996. – С. 12.

нов, обладая политическим и процедурно-конституционным вето, обладает правом отмены постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, приостановления действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, вводит военное и чрезвычайное положение, обладает правом помилования, назначения общероссийского референдума и др.

Таким образом, Президент Российской Федерации в рамках системы сдержек и противовесов обладает значимыми полномочиями, обеспечивающими возможность самостоятельно ставить государственно-значимые цели и добиваться их достижения в процессе функционирования органов публичной власти.

Вместе с тем правовая составляющая формирования президентской власти лишь создает необходимые предпосылки для ее фактического воплощения в системе государственной власти, то есть необходимо дифференцировать возможности президентской власти (правовой аспект) и ее реальные способности (политический аспект). Президентская власть в конечном счете реализуется через сферу субъективного и проявляет себя в конкретных политических действиях, свидетельствующих о выражении определенной воли. В этой связи для вывода о наличии самостоятельной ветви президентской власти в Российской Федерации необходим анализ ее конкретных проявлений на правовой основе в системе реализации публичной власти.

В данном случае активная роль главы государства в функционировании отечественной государственности на всем протяжении действия Конституции России вполне очевидна. Конечно, реальная политическая практика в каждый конкретный момент времени серьезным образом зависит и от общественных настроений, и от внешнеполитической и внутривнутриполитической ситуации, уровня поддержки президентской власти со стороны населения и политического статуса иных органов публичной власти. Вместе с тем, как правило, именно глава государства выступал локомотивом экономических, социальных, политических и правовых реформ.

В частности, именно Президент России обеспечивал проведение большинства конституционных изменений.

1. Поправка 2008 года.

В послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 05.11.2008¹ было предложено расширить конституционные права Федерального Собрания посредством отнесения к предметам ведения Государственной Думы контрольных функций в отношении исполнительной власти, установив конституционную норму, обязывающую Правительство России ежегодно отчитываться в государственной Думе по итогам деятельности и по вопросам, поставленным непосредственно парламентом. Кроме того, в послании также было предложено изменить сроки полномочий Президента Российской Федерации до 6 лет и Государственной Думы до 5 лет.

Соответствующие законы о поправке к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ и от 30.12.2008 № 7-ФКЗ были приняты менее чем через 2 месяца со дня оглашения соответствующей инициативы.

2. Поправка 2014 года по объединению Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

С инициативой внесения поправки выступил также Президент России В.В. Путин, позднее озвучивший данную идею в послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 12.12.2013 года².

3. Поправка 2014 года, предусматривающая назначение Президентом России представителей Российской Федерации в Совет Федерации была единственной, которая официально не исходила от главы государства, но расширяла его полномочия.

4. Конституционные изменения 2020 года также впервые были озвучены в послании Президента Российской Федерации Феде-

¹ Российская газета. – 2008. – 6 ноября.

² Российская газета. – 2013. – 13 декабря.

ральному Собранию Российской Федерации от 15.01.2020¹. Именно глава государства выступил инициатором модификации конституционной системы власти.

К этому можно добавить и то, что Президент России, если и не был инициатором, то стал выгодоприобретателем тех адаптаций конституционных норм, которые были осуществлены Конституционным Судом Российской Федерации в рамках доктрины «живой Конституции»².

Во многих других сферах также именно Президент России выступает движущей силой реформ. Это касается и системы федеративных отношений, подвергавшейся серьезным изменениям по инициативе главы государства, и избирательной системы, изменявшейся с подачи Президента России и многих других сфер. Практика функционирования президентской власти свидетельствует о том, что Президент России, как правило, перед каждой новой legislaturой определяет общие цели и задачи государства в сфере социально-экономических, политических и культурных преобразований в стране³.

Таким образом, в системе реализации публичной власти глава государства постоянно проявляет себя как активный политический актер, модератор всей системы публичной власти, осуществляющий политико-правовые и социально-экономические преобразования, действуя при этом инициативно и самостоятельно.

Принципиальной особенностью функционирования президентской власти выступает и то, что президентская власть далеко не ограничивается исключительно юридическими возможностями. В ее арсенале значительное количество иных форм и методов воз-

¹ Российская газета. – 2020. – 16 января.

² Авакьян С.А. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации: грядет раунд четвертый? // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 1 // Консультант Плюс (дата обращения: 25.08.2021).

³ См., например, серию указов Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 596, 597, 598, 599, 600, 601, 602, 603, 604, 605, 606.

действия – идеологических, информационных, номенклатурных и прочих. При этом реальная роль президентской власти может в значительной степени меняться в зависимости от политической конъюнктуры (к примеру, ситуация совмещенного и разделенного правления), репутации Президента, его лидерских способностей и даже времени нахождения в должности. Более того, сама по себе президентская власть далеко не замыкается на фигуре Президента. Его возможности в системе власти напрямую зависят от работы его Администрации, которая также обладает определенным стилем работы. В этом смысле президентская власть, основанная на положениях действующего законодательства, помимо правовых средств включает в себя и политические потенции Президента, «президентскую номенклатуру», особенности и профессионализм работы президентской Администрации (особую значимость в данном случае играют советники Президента Российской Федерации, влияющие на функционирование президентуры) и многие иные факторы.

Ввиду этого можно констатировать, что наличие президентской власти в Российской Федерации, функционирующей наряду с иными ветвями власти – законодательной, исполнительной и судебной – стало реальностью современной российской государственности. Этому способствовали соответствующие идеологические, правовые и политические предпосылки формирования президентской власти.

1.3. Организационные основы президентской власти в Российской Федерации

Указание в Конституции Российской Федерации на осуществление Президентом Российской Федерации государственной власти в качестве самостоятельного субъекта обуславливает исследование внешних параметров этой власти.

Прежде всего, президентская власть, как и любое другое направление государственного властвования, реализуется посредст-

вом функционирования государственных органов¹. Вся совокупность органов, реализующих президентскую власть, в научной литературе именуется различным образом. Часть исследователей применяют термин «механизм президентской власти»². Отдельные исследователи используют понятие «исполнительный аппарат президента»³. Встречается позиция, что совокупность органов при Президенте образуют «форму президентской власти»⁴. Профессор С.А. Авакьян придерживается позиции, что для охвата всей совокупности структур, участвующих в осуществлении президентской власти, подошло бы понятие «команда Президента»⁵.

Представленные подходы, по нашему мнению, свидетельствуют о существующих теоретических и практических трудностях в исследовании организационных начал президентской власти, не в последнюю очередь обусловленных неоднородностью структуры президентской власти, ее динамизмом и «взаимопроникновением» с иными ветвями власти.

Таким образом, в настоящее время представляется весьма затруднительным обосновать оптимальный термин, который бы точно указывал на структуру президентской власти, в связи с чем бо-

¹ См., например: Головистикова А.Н. Конституционное право России: учебник / А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцына; под ред. Н.А. Михалёвой. – М.: Эксмо, 2006. – С. 644–646.

² См., например: Дёгтев Г.В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы. – М.: Юристъ, 2005. – С. 156–158; Овсеян 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.

³ Колюшин Е.И. Конституционное право России: Курс лекций. – М.: ОАО «Издательский Дом «Городец», 2006. – С. 273.

⁴ 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. 251.

⁵ Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. – В 2 т. Т. 2. – М.: Юристъ, 2005. – С. 346.

лее плодотворным с точки зрения научного познания президентской власти видится исследование особенностей ее организационных оснований. Для этого необходимо определиться с органами и должностными лицами, участвующими в реализации и способствующими реализации президентской власти. На этот счет в науке права также нет единства мнений.

Ж.И. Овсепян указывает, что обширные полномочия Президента осуществляются через механизм президентской власти, во главе которого стоит сам Президент. По ее 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 Федерации¹. Помимо этого, Ж.И. Овсепян к числу подразделений президентской власти относит и Государственный совет Российской Федерации². Аналогичной позиции придерживается и Г.В. Дёгтев³.

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 компонентами. Взять, к примеру, Совет Безопасности Российской Федерации. В соответствии с новой редакцией статьи 83 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации формирует Совет Безопасности Российской Федерации в целях содейст-

¹ 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. 106.

² Там же: – С. 121–123.

³ Дёгтев Г.В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы. – М.: Юрист, 2005. – С. 156–185.

вия главе государства в реализации его полномочий по вопросам обеспечения национальных интересов и безопасности личности, общества и государства, а также поддержания гражданского мира и согласия в стране, охраны суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, предотвращения внутренних и внешних угроз. В настоящее время статус Совета Безопасности Российской Федерации определяется Федеральным законом «О безопасности»¹, статья 13 которого устанавливает, что Совет Безопасности Российской Федерации является конституционным совещательным органом, осуществляющим содействие главе государства в реализации его полномочий в соответствующей сфере. Указанный Федеральный закон (статья 15) не ограничивает главу государства в формировании Совета Безопасности Российской Федерации. Если обратиться к Указу Президента Российской Федерации «Об утверждении состава Совета Безопасности Российской Федерации»², то можно обнаружить, что в состав данного органа помимо Президента Российской Федерации входят представители различных органов государственной власти, включая законодательные и исполнительные, причем отдельные лица из состава Совета Безопасности Российской Федерации находятся в непосредственном подчинении Президенту России (например, руководитель Администрации Президента Российской Федерации).

Как следует из Положения о Совете Безопасности Российской Федерации, утвержденного указом Президента Российской Федерации от 07.03.2020 № 175 (далее – Положение о Совете Безопасности), членство в Совете безопасности делится на постоянное и иное. При этом постоянные члены Совета Безопасности входят в него по должности и обладают правом решающего голоса в отличие от иных членов, обладающих правом совещательного голоса (пункт 13 Положения о Совете Безопасности).

К постоянным членам Совета Безопасности помимо заместителя председателя и секретаря Совета Безопасности относятся

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 1. – Ст. 2.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 22. – Ст. 2758.

председатели палат Федерального Собрания, Председатель Правительства России, Руководитель Администрации Президента Российской Федерации, а также руководители ряда органов исполнительной власти внешнеполитического и силового блока.

Остальными членами Совета Безопасности выступают:

- руководители отдельных федеральных органов исполнительной власти;
- руководители региональных органов исполнительной власти (Москвы и Санкт-Петербурга);
- представители органов военного управления;
- отдельные полномочные представители Президента России в федеральных округах;
- Генеральный прокурор России.

Необходимо отметить, что, будучи включенными в состав Совета Безопасности, соответствующие должностные лица в пределах задач и в рамках принимаемых Советом Безопасности решений также включаются в систему реализации президентской власти. Тем более, что в соответствии с пунктами 15 и 16 Положения о Совете Безопасности решения Совета Безопасности обязательны для исполнения государственными органами и должностными лицами, а в целях реализации соответствующих решений могут издаваться указы и распоряжения, а также даваться поручения Президента Российской Федерации.

Также целесообразно выделить 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 № 490¹). Мало того, что

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 15. – Ст. 1395.

полномочные представители обладают самостоятельными задачами в системе реализации публичной власти¹, их статус обусловлен теми структурами управления, которые формируются в федеральных округах, они наделены полномочиями в сфере взаимодействия с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, но их особый статус предопределен более тесным взаимодействием с Правительством Российской Федерации. Так, в ряде случаев полномочные представители Президента в федеральных округах одновременно замещают должности заместителей председателя Правительства России². Правовой основой для этого служат положения Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»³, частью 2 статьи 4 которого предусмотрено, что заместители Председателя Правительства Российской Федерации, а также федеральные министры могут замещать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности государственной службы и муниципальной службы в случае, если это предусмотрено федеральными конституционными законами, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации⁴. В чем здесь важная особенность –

¹ Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2000 № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 20. – Ст. 2112.

² См., например, Указ Президента Российской Федерации от 21.01.2020 № 22 «О заместителе Председателя Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 4. – Ст. 349.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 45. – Ст. 7061.

⁴ Ранее действующий Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» предусматривал возможность совмещения должностей только для случаев замещения должности полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе в случаях, определенных указами Президента России.

одновременное замещение двух должностей позволяет осуществлять прямое руководство деятельностью соответствующего члена Правительства России со стороны Президента России, включая его в орбиту функционеров президентской власти. Необходимо обратить внимание, что подобная практика двойного подчинения Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации в случае одновременного замещения должности Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации полномочным представителем Президента России теоретически способна усилить управленческий потенциал соответствующего должностного лица.

В структуру президентской власти также включается и Государственный Совет Российской Федерации, статус которого был повышен Законом о поправке. В соответствии с пунктом «е⁵» статьи 83 Конституции России Президент России формирует Государственный Совет Российской Федерации в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства. В соответствии со статьёй 3 Федерального закона от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»¹ Государственный Совет в отличие от Совета Безопасности является именно конституционным государственным органом. Данное обстоятельство влияет на характеристику принимаемых Государственным Советом решений. В соответствии с частью 1 статьи 15 указанного Федерального закона по итогам заседаний Государственного Совета оформляются решения, которые подписываются Председателем Государственного Совета, то есть речь идет о самостоятельном виде правовых актов.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 50 (Часть III). – Ст. 8039.

В отличие от Совета Безопасности, состав которого определяется Президентом, по существу, самостоятельно, анализ статьи 9 Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации» показывает, что в состав Государственного Совета входят 2 категории членов:

– входящие в Государственный Совет по должности. К ним относятся Председатель Правительства Российской Федерации, председатели палат Федерального Собрания, руководитель Администрации Президента России и наиболее массовое членство предусмотрено для высших должностных лиц субъектов Российской Федерации;

– иные лица по решению Президента Российской Федерации, включая представителей политических партий и органов местного самоуправления.

В целом Государственный Совет Российской Федерации также представляет собой структуру президентской власти, большинство членов которого также входят в структуру президентской власти. В данном случае речь о высших должностных лицах субъектов Российской Федерации. Согласно постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 21.12.2005 № 13-п¹ высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации в силу принципа единства системы государственной власти находится в отношениях субординации непосредственно с Президентом Российской Федерации, который как глава государства, избираемый посредством всеобщих прямых выборов, обеспечивает согласованное функционирование всех органов государственной власти.

Несмотря на то, что в настоящий момент институционализация высших должностных лиц субъектов Российской Федерации осуществляется посредством электоральных процедур, вышеуказанное решение Конституционного Суда заложило правовую ос-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 3. – Ст. 336.

нову для субординационного понимания статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации по отношению к главе государства, что сохраняет свое значение и в настоящее время, в частности применительно к институту досрочного прекращения полномочий высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (см. пункт 1.2 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹).

Более того, в случаях, определенных конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации высшие должностные лица субъектов Российской Федерации все еще могут не избираться на прямых выборах, а наделяться полномочиями законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации (часть 3.2 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). Такой способ институционализации высших должностных лиц используется в ряде субъектов Российской Федерации (Республика Ингушетия, Ямало-Ненецкий автономный округ и др.).

При этом в соответствии с нормами статьи 19 указанного Федерального закона Президент Российской Федерации вправе назначить временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации на период до вступления в должность лица, наделенного полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации по целому ряду оснований.

Все это позволяет говорить о том, что высшие должностные лица субъектов Российской Федерации ориентированы на главу государства и являются вертикальной основой президентской вла-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

сти в Российской Федерации, а, следовательно, и частью ее механизма¹.

В этом видится и отличие президентской власти в Российской Федерации от власти глав республик в составе Российской Федерации. Президентская власть в Российской Федерации реализуется в качестве одной из разновидностей государственной власти суверенного государства. В сравнении с этим власть глав республик в составе Российской Федерации выступает, с одной стороны, в качестве элемента президентской власти Российской Федерации и функционирует в пределах, установленных федеральным законодательством. С другой стороны, главы республик в составе Российской Федерации, выступая элементом системы государственной власти субъекта Российской Федерации, на которую распространяется установленный статьёй 10 Конституции Российской Федерации принцип разделения власти, подлежат оценке и с точки зрения региональной системы разделения власти. Несмотря на то, что положения Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» направлены на унификацию статуса высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и императивно включают высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации в состав исполнительной власти субъекта Российской Федерации, статус глав республик в составе Российской Федерации по-разному детерминируется законодательством соответствующих субъектов Российской Федерации.

Как правило, во всех республиках главы характеризуются в качестве высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. В ряде случаев за ними также закрепляется статус глав исполнительной власти и руководителей высших исполнительных органов, хотя они не всегда формально выполняют соответствующие функции в

¹ 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.

качестве председателя (премьер-министра) высшего исполнительного органа. Такие варианты вполне соответствуют особенностям статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Вместе с тем закрепление статуса главы государства или сохранение наименования «Президент» за рядом высших должностных лиц представляется выходящим за пределы полномочий субъектов Российской Федерации. Дело в том, что в силу положений части 6 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» при установлении наименования должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации не могут применяться слова и словосочетания, составляющие наименование должности «глава государства – Президент Российской Федерации».

Содержание вышеуказанной нормы Федерального закона продиктовано не только формальным желанием обеспечения уникальности президентской власти в Российской Федерации (не случайно Б.С. Эбзеев отмечает, что Президент России осуществляет не государственную власть Российской Федерации, а государственную власть в Российской Федерации), а продиктовано и тем, что власть глав республик в составе субъектов Российской Федерации не может быть охарактеризована в качестве самостоятельного направления государственного властвования в рамках региональных систем разделения властей, что противоречило бы положениям статьи 17 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹.

¹ См., например: Демидов М.В. Конституционно-правовые основы организации системы законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации / Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения. Сборник материалов Международной научной конференции. Москва: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова. 21-23 апреля 2015 г. / Отв. ред. проф. С.А. Авакьян. – М.: Юстицинформ, 2015. – С. 78.

Весьма интересен комментарий соответствующей нормы Федерального закона, ограничивающей возможности наименования высшего должностного лица субъекта, со стороны Г. Павловского. По его мнению, региональные политики любят уравнивать Президента России и руководителей субъектов как якобы представителей должностной вертикали, относя одного и других к исполнительной власти, однако это не так – власть Президента России, единственного должностного лица, избираемого российской нацией всенародно – это иная власть – власть главы государства. При этом глава субъекта Российской Федерации – функционер исполнительной власти. Можно в определенной мере согласиться с Г. Павловским, указывающим, что имя «президента» применительно к субъекту Российской Федерации – это региональная «отсебятина» – не играет и не может означать функций власти главы государства, зато она означает небезвредную претензию на присвоение такой власти, но что еще хуже – размывается понятие особой власти Президента России¹.

Механизм президентской власти включает в себя создание и функционирование значительного количества временных совещательных и консультативных органов, образуемых при Президенте Российской Федерации².

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 кон-

¹ Павловский Г. Не переименование, а корректировка // Независимая газета. – 2010. – 16 августа.

² Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. – В 2 т. Т. 2. – М.: Юристъ, 2005. – С. 348–356.

сультативные органы, образуемые при Президенте Российской Федерации);

3) органы исполнительной власти двойного подчинения, руководство которыми осуществляет Президент Российской Федерации («силовой блок» Правительства Российской Федерации);

4) высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, находящиеся в отношениях субординации с главой российского государства и обладающие двойным статусом.

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 судей¹, комиссии по вопросам помилования на территории субъектов Российской Федерации²).

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 во многом выведена из сферы парламентского контроля.

¹ Статья 11 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 11. – Ст.1022.

² Указ Президента Российской Федерации от 28.12.2001 № 1500 «О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 53 (Часть 2). – Ст. 5149.

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, включает в себя представителей Администрации Президента Российской Федерации, исполнительной и законодательной власти Российской Федерации. Государственный совет Российской Федерации, являющийся конституционным государственным органом, включает в себя, прежде всего, высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, тем самым способствуя интеграции публичной власти по «вертикали». В.О. Лучин также обращает внимание на то, что привлечение Президентом Российской Федерации представителей иных ветвей власти обусловлено его полномочиями по использованию согласительных процедур¹.

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

Организационные начала президентской власти в Российской Федерации 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 могут быть охарактеризованы в качестве «узловой структуры», отличающейся наличием разнообразных центров влияния (Администрация Президента Российской Федерации, Совет Безо-

¹ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – С. 454.

пасности Российской Федерации, Государственный совет Российской Федерации), взаимодействующих между собой в самых различных комбинациях, параметры функционирования которой задаются преимущественно самим Президентом и обладают интегративными свойствами.

Вопросы для самоконтроля

1. Какие особенности статуса Президента Российской Федерации были заложены в Конституции Российской Федерации ее разработчиками?

2. В чем заключается юридическое содержание института «всенародного голосования», реализованного в процессе подготовки и принятия Конституции Российской Федерации 1993 года?

3. Каковы особенности принципа разделения власти, закрепленного в статьях 10 и 11 Конституции Российской Федерации?

4. Исходя из принципа разделения власти, закрепленного в Конституции Российской Федерации, поясните, в чем отличие понятий государственный орган и орган государственной власти?

5. Какие подходы к определению места Президента Российской Федерации в системе разделения власти существуют в отечественной конституционно-правовой науке?

6. Какие аргументы могут быть приведены при обосновании наличия самостоятельной ветви президентской власти в Российской Федерации?

7. Какие органы и институты могут быть включены в структуру президентской власти в Российской Федерации?

8. В чем особенности статуса Совета Безопасности Российской Федерации и Государственного Совета Российской Федерации?

9. В чем особенность статуса высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в контексте взаимодействия с Президентом Российской Федерации?

10. Какое место в системе разделения власти в субъектах Российской Федерации занимают высшие должностные лица субъектов Российской Федерации?

Тестовые задания

При выполнении тестовых заданий необходимо выбрать из представленных ответов на вопрос один или несколько вариантов.

1. Какие из нижеперечисленных государственных органов осуществляют государственную власть в Российской Федерации?

- Федеральное Собрание Российской Федерации;
- Президент Российской Федерации;
- Правительство Российской Федерации;
- суды Российской Федерации;
- Счетная палата Российской Федерации;
- Прокуратура Российской Федерации;
- Центральный банк Российской Федерации;
- Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации.

2. Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на:

- законодательную;
- исполнительную;
- судебную;
- федеративную;
- комплексную.

3. Исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет:

- Президент Российской Федерации;
- Правительство Российской Федерации;
- Президент и Правительство Российской Федерации.

4. Правительство Российской Федерации осуществляет исполнительную власть под общим руководством:

- Президента Российской Федерации;
- Федерального Собрания Российской Федерации;
- Председателя Правительства Российской Федерации.

5. Как был изменен срок полномочий Президента Российской Федерации в 2008 году?

- увеличен на 1 год;
- увеличен на 2 года;
- увеличен на 3 года.

6. Какие конституционные органы образованы для содействия Президенту Российской Федерации в реализации его полномочий?

- Прокуратура Российской Федерации;
- Совет Безопасности Российской Федерации;
- Государственный Совет Российской Федерации;
- Счетная палата Российской Федерации.

7. Для реализации каких целей создается Государственный Совет Российской Федерации?

- содействие главе государства в реализации его полномочий по вопросам обеспечения национальных интересов и безопасности личности, общества и государства, а также поддержания гражданского мира и согласия в стране, охраны суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, предотвращения внутренних и внешних угроз;

- обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства;

- надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина;

- обеспечение проведения в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды.

8. Какими полномочиями обладает Президент Российской Федерации по отношению к высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации?

- представляет кандидатуры для наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в случаях, определенных уставами (конституциями) субъектов Российской Федерации;

- назначает на должность временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации на период до назначения (избрания) на должность соответствующего лица в установленном порядке;

- назначает на должность высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации по представлению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

9. Использование каких терминов и понятий применительно к наименованию должностей высших должностных лиц субъектов Российской Федерации запрещено федеральным законодательством?

- руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

- президент республики;

- глава государства;

- глава субъекта Российской Федерации.

10. Какие элементы статусной характеристики главы российского государства были дополнительно закреплены в Конституции Российской Федерации после принятия Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ?

- гарант Конституции Российской Федерации;
- гарант прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации;
- должностное лицо, уполномоченное на принятие мер по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности;
- должностное лицо, уполномоченное на поддержку гражданского мира и согласия в стране.

Список литературы для самоподготовки

Основная литература

1. Авакьян, С.А. Конституционное право России. Учебный курс. Том 2 / С.А. Авакьян. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. – 928 с. – ISBN 978-5-16-109173-9.

2. Беспалый, И.Т. Государственное право Российской Федерации: учебное пособие; изд. 3-е, перераб. / И.Т. Беспалый, В.В. Полянский; Федеральное агентство по образованию. – 2-е изд., перераб. и доп. – Самара: Изд-во «Самарский университет», 2008. – 539 с. – ISBN 978-5-86465-464-4.

3. Головистикова, А.Н. Конституционное право России: учебник / А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцына; под ред. Н.А. Михалевой. – М.: Эксмо, 2006. – 863 с. – ISBN 5-699-15558-9 : 3000.

4. Козлова, Е.И., Кутафин, О.Е. Конституционное право России: учебник. – 5-е изд., перераб. и доп. / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин – М.: Проспект, 2014. – 592 с. – ISBN 978-5-392-13436-6.

5. Колюшин, Е.И. Конституционное право России: курс лекций / Е.И. Колюшин – М.: Городец, 2006. – 415 с. – ISBN 5-9584-0123-8.

6. Конституционное право России: учебник / отв. ред. А.Н. Кокотов, М.С. Саликов. – 2-е изд. перераб. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2022. – 496 с. – ISBN 978-5-00156-198-9.

7. Нудненко, Л.А. Конституционное право России: учебник для вузов / Л.А. Нудненко. – 7-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2020. – 531 с. – ISBN 978-5-534-13880-1.

8. Хабриева, Т.Я., Клишас, А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» / Т.Я. Хабриева, А.А. Клишас. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. – 240 с. – ISBN 978-5-00156-090-6.

9. Хабриева, Т.Я., Чиркин, В.Е. Теория современной конституции / Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин – М.: Норма, 2005. – 319 с. – ISBN 5-89123-904-3.

10. Эбзеев, Б.С. Конституционное право России: учебник / Б.С. Эбзеев – М.: Проспект, 2019. – 768 с. – ISBN 978-5-392-29224-0.

Дополнительная литература

1. Авакьян, С.А. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации: грядет раунд четвертый? / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – ISSN 1812-3767 – № 1. – С. 31 – 44.

2. Венгеров, А.Б. Теория государства и права: учебник / А.Б. Венгеров. – 9-е изд., стер. – Москва: Омега-Л, 2013. – 607 с. – ISBN 978-5-370-02735-2.

3. Витрук, Н.В. Верность Конституции / Н.В. Витрук – М.: Изд-во РАП, 2008. – 272 с. – ISBN 978-5-93916-1145.

4. Дёгтев, Г.В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы / Г.В. Дёгтев – М.: Юристъ, 2005. – 237 с. – ISBN 5-7975-0772-2.

5. Дмитриев, Ю.А., Николаев, А.М. Система государственной власти в России и мире: историко-правовая ретроспектива / Ю.А. Дмитриев, А.М. Николаев – М.: ООО «Профобразование», 2002. – 838 с. – ISBN 5-94297-041-6.

6. Зорькин, В.Д. Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки / В.Д. Зорькин. – М.: Норма, 2007. – 399 с. – ISBN 978-5-468-00065-6.

7. Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.). В 6 т. (10 кн.). Т. 6 / под общ. ред. О.Г. Румянцева. – 2010. – 1120 с. – ISBN 978-5-9901889-2-1.

8. Коркунов, Н.М. Лекции по общей теории права. 2-е изд. / Н.М. Коркунов; предисловие д-ра юрид. наук, проф. И.Ю. Козлихина. – СПб: Издательство «Юридический центр Пресс», 2004. – 430 с. – ISBN: 5-94201-329-2.

9. Кравец, И.А. Принципы российского конституционализма и конституционализация правового порядка: монография / И.А. Кравец. – Москва: РУСАЙНС, 2017. – 334 с. – ISBN 978-5-4365-2187-9.

10. Кравец, И.А. Конституционная телеология и основы конституционного строя: Научно-практическое издание / И.А. Кравец – [б. м.]: Издательские разрешения, 2016. – 195 с. – ISBN 978-5-4483-1327-1.

11. Лучин, В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации / В.О. Лучин – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 687 с. – ISBN 5-238-00364-1.

12. Лучин, В.О. «Указное право» в России / В.О. Лучин – М.: ХГЦ «Велес», 1996. – 52 с. – ISBN 5-88659-003-Х.

13. Овсепян, Ж.И. Система высших органов государственной власти в России (диалектика конституционно-правовых основ с начала XX по начало XXI века.) / Ж.И. Овсепян – Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 2006. – 591 с. – ISBN 5-9275-0205-9.

14. Полянский, В.В. Арбитражные (согласительные) полномочия Президента РФ как средство гармонизации публичной власти в новых условиях институционализации глав субъектов Российской Федерации / В.В. Полянский // Юридический аналитический журнал. – 2005. – ISSN 1810-4088 – № 3-4. – С. 164–168.

15. Румянцев, О.Г. Конституция Девяносто третьего. История явления. (Документальная поэма в семи частях от Ответственного секретаря Конституционной комиссии 1990-1993 годов.). Издание второе, исправленное / О.Г. Румянцев – М.: ЗАО «Библиотечка РГ», 2013. – 336 с. – ISBN 978-5-94821-025-4.

16. Сперанский, М.М. Юридические произведения / М.М. Сперанский; Под редакцией и с биографическим очерком В.А. Томсинова. М.: Зерцало, 2008. – 479 с. – ISBN 978-5-8078-0150-0.

17. Чеботарев, Г.Н. Избранное / Г.Н. Чеботарев. – М.: Издательская группа «Юрист», 2018. – 607 с. – ISBN 978-5-94103-424-6.

18. Чичерин, Б.Н. Общее государственное право / Б.Н. Чичерин; под редакцией и с предисловием В.А. Томсинова. – М.: Зерцало, 2006. – 505 с. – ISBN 5-8078-0132-6.

19. Шахрай, С.М. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований / С.М. Шахрай; Отд-ние общественных наук РАН. – М.: Наука, 2013. – 917 с. – ISBN 978-5-02-038474-3.

20. Эбзеев, Б.С. Государственное единство и целостность Российской Федерации (конституционно-правовые проблемы) / Б.С. Эбзеев, С.Л. Красноярцев, И.В. Левакин, В.И. Радченко; отв. ред. Б.С. Эбзеев. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2005. – 375 с. – ISBN 5-282-02547-7.

21. Энтин, Л.М. Разделение властей: опыт современных государств / Л.М. Энтин – М.: Юрид. лит., 1995. – 174 с. – ISBN 5-7260-0776-X.

ГЛАВА II. ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРЕЗИДЕНТ- СКОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Функции президентской власти в Российской Федерации

Выделение организационных начал президентской власти имеет значение лишь в контексте реализуемых функций в системе власти. В этом плане ветвь государственной власти представляет собой организационно-юридическую трансформацию определенной функции государственного аппарата по управлению в обществе¹. По мнению В.Е. Чиркина, каждая ветвь государственной власти в ее структуре имеет особую ролевую функцию по государственному управлению². В этой связи анализ внешних проявлений ветви президентской власти предполагает и выявление особых функций президентской власти в системе государственного управления, то есть ценностно-функциональное содержание президентской власти.

Наименование «классических ветвей государственной власти» указывает, в первую очередь, на функциональную составляющую их деятельности – законодательная, исполнительная (или исполнительно-распорядительная) и судебная³. Наименование президентской власти (подобное наименование в настоящее время является наиболее часто используемым в научной

¹ Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. – М.: Норма, 2005. – С. 235.

² Чиркин В.Е. Законодательная власть / В.Е. Чиркин. – М.: Норма, 2008. – С. 84.

³ Там же. – С. 82.

литературе¹⁾ в этом плане производно от наименования государственной должности Российской Федерации и не раскрывает содержательно данное направление властвования. Каково же функциональное содержание президентской власти?

Как правило, под функцией понимается деятельность, роль объекта в рамках некоторой системы, которой он принадлежит²⁾. Что касается вычленения и классификации функций президентской власти в Российской Федерации, то данный вопрос представляется весьма затруднительным по ряду причин, в том числе ввиду отсутствия нормативной категории функции применительно к президентской власти, неопределенностью соотношения функций с конкретными полномочиями главы государства, а также участием Президента Российской Федерации в отдельных случаях в осуществлении функций иных институтов публичной власти.

Все это объясняет отсутствие сложившейся устойчивой доктринальной классификации функций президентской власти в Российской Федерации. У каждого исследователя президентской вла-

¹⁾ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учеб. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – С. 326; Колюшин Е.И. Конституционное право России: Курс лекций. – М.: ОАО «Издательский Дом «Городец», 2006. – С. 252; Конституционное право России: учебник для студентов вузов / [А.С. Прудников и др.]; под ред. А.С. Прудникова, В.И. Авсеенко. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – С. 473; Венгеров А.Б. Теория государства и права: учеб. [для юрид. вузов] / А.Б. Венгеров. – 4-е изд., стер. – Москва: Омега-Л, 2007. – С. 264; 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. 154; Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. – М.: Норма, 2005. – С. 240; Паречина С.Г. Институт президентства: история и современность / Под общ. ред. Е.В. Матусевича. – Мн.: ИСПИ, 2003. – С. 11.

²⁾ Большой энциклопедический словарь: философия, социология, религия, эзотеризм, политэкономика / Главн. науч. ред. и сост. С.Ю. Солодовников. – Мн.: МФЦП, 2002. – С. 890.

сти можно обнаружить свой собственный подход к пониманию президентской власти в содержательном плане.

К примеру, Ю.А. Дмитриев, А.М. Николаев, указывая на становление самостоятельной президентской ветви власти в Российской Федерации, анализируют ее содержание, ограничиваясь взаимоотношениями с иными ветвями власти¹.

В.Н. Суворов, не проводя жестких границ различия между функциями и полномочиями, выделяет следующие направления деятельности Президента России: 1) традиционные властные полномочия главы государства; 2) функции гаранта и арбитра в системе власти; 3) осуществление исполнительной власти; 4) участие в осуществлении законодательной власти; 5) решение или участие в решении вопросов формирования судебных органов, определения их кадрового состава².

Профессор Е.И. Козлова к функциям Президента относит гарантирование Конституции, прав и свобод человека и гражданина, обеспечение целостности государства, определение основных направлений внутренней и внешней политики, представительство России внутри страны и в международных отношениях. Помимо этого, в качестве важной конституционной функции Президента выделяется функция обеспечения осуществления полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации³.

Профессор Н.М. Колосова отмечает, что главное место Президента Российской Федерации в системе органов государственной власти обусловлено тем, что Президент России призван защи-

¹ Дмитриев Ю.А., Николаев А.М. Система государственной власти в России и мире: историко-правовая ретроспектива. – М.: ООО «Профобразование», 2002. – С. 356-430.

² Суворов В.Н. Глава российского государства (правовой статус, положение в системе власти). – М., 2000. – С. 22.

³ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учеб. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – С. 379-383, 388.

щать высшие конституционные ценности, а также координировать деятельность органов государственной власти¹.

Е.И. Колюшин утверждает, что в систему основных функций Президента Российской Федерации входят следующие направления его деятельности: определение основных направлений внутренней и внешней политики, государственное управление, участие в законодательном процессе, консолидация общества и государства, представительство государства².

В монографии профессора О.Е. Кутафина обращается внимание, что основной характеристикой статуса Президента России выступает то, что он сочетает в себе два качества: органа государственной власти и должностного лица. При этом как орган государства он выполняет возложенные на него Конституцией России и законами функции, а в качестве высшего должностного лица он выполняет различные представительские функции. В обобщенной форме функции главы государства сформулированы в статье 80 Конституции России и включают в себя функции гаранта Конституции России, гаранта прав и свобод человека и гражданина, охраны суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, функции обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, определение основных направлений внешней и внутренней политики, а также представительские функции³.

Таким образом, в науке конституционного права Российской Федерации до настоящего времени не сложилось единых целостных представлений о функциональном содержании президентской власти. Однако большинство конституционалистов склоняются к мысли о том, что ключевой в плане детерминации функций президентской власти является именно статья 80 Конституции Россий-

¹ Колосова Н.М. Современная модель института Президента Российской Федерации: преемственность и развитие // Юридический вестник Самарского университета. – 2020. – № 1. – С. 120.

² Колюшин Е.И. Конституционное право России: Курс лекций. – М.: ОАО «Издательский Дом «Городец», 2006. – С. 252.

³ Кутафин О.Е. Глава государства: монография. – Москва: Проспект, 2013. – С. 321-340.

ской Федерации. Разделяя в целом данный подход, полагаем возможным отметить, что президентской властью осуществляется значительное количество самых разнообразных функций, которые могут быть структурированы следующим образом.

Во-первых, традиционной функцией главы государства и президентской власти выступает представительская функция. В соответствии с частью 4 статьи 80 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

Во-вторых, гораздо более насыщенной выступает деятельность президентской власти в рамках исполнения своих специфических функций, которые в науке права обозначаются следующим образом. Так, Г.В. Дёгтев выделяет три специфические функции президентской власти – гарантийная, арбитражно-интегративная и контрольная. Гарантийная функция при этом заключается в том, что Президент Российской Федерации – гарант Конституции, суверенитета, независимости и территориальной целостности государства, прав и свобод человека и гражданина. Арбитражно-интегративная функция объясняется необходимостью обеспечения согласованного взаимодействия, стабильного сотрудничества и единства всех ветвей государственной власти. Контрольная функция реализуется посредством отчетности Правительства перед Президентом Российской Федерации, прямого подчинения ряда министерств и ведомств главе российского государства, а также отмены нормативных актов Правительства России со стороны Президента Российской Федерации. В отношении парламента контроль осуществляется в рамках процедуры подписания законов, реализации права вето¹. Следует отметить, что схожие функции президентской власти выделяются и французскими конституционалистами, исследующими конституционные начала государственной власти во Франции, конституционный опыт которой был

¹ Дёгтев Г.В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы. – М.: Юрист, 2005. – С. 156-158.

активно использован и при разработке Конституции Российской Федерации. Так, Ф. Ардан указывает, что Президент Франции выполняет функции хранителя Конституции, арбитра и гаранта¹.

В.А. Лебедев и В.В. Киреев указывают на то, что Президент Российской Федерации в российской модели разделения власти выполняет функции «дирижера-арбитра», выступая при этом координатором всей преобразовательной деятельности государства. В дополнение к этому Президент Российской Федерации гарантирует стабильность политической системы².

Е.И. Козлова обращала внимание на то, что принцип разделения власти предполагает наличие такого органа, который обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, возлагаемое на Президента России³.

Часть ученых отстаивает идею особых интегративных функций президентской власти. В целом позиция соответствующих исследователей заключается в том, что Президент Российской Федерации воплощает единство государственной власти, обеспечивает конституционно-правовые механизмы и содержание генетического, структурного и функционального типов целостности государства⁴. Профессор Б.С. Эбзеев, обращая внимание на доминирование интегративной функции президентской власти,

¹ Ардан Филипп. Франция: государственная система / пер. с франц. – М.: Юрид. лит., 1994. – С. 61-62.

² Лебедев В.А. Суверенная демократия: идеология – политика – право (теоретические аспекты) / В.А. Лебедев, В.В. Киреев. Челябинск: Челябин. гос. ун-т, 2008. – С. 132.

³ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – С. 378–383.

⁴ 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. 248; Плеханова Л.Н. Президент Российской Федерации в системе органов правовой охраны Конституции Российской Федерации: дис. ... канд. юр. наук. Томск, 2004. – С. 8.

также указывает на наличие у главы российского государства координационной функции, посреднической (арбитражной) функции, функции политического резерва, государственно-нотариальной функции¹.

М.А. Краснов 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. По его мнению, статус главы государства предполагает выполнение фундаментальной роли хранителя государственности и стабилизатора политической системы. При этом модус хранителя государственности выражается в его функциях выступать в качестве гаранта Конституции России, прав и свобод человека и гражданина, принимать меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, а также представлять Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях. Модус же стабилизатора политической системы отражается главным образом в функции обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти². Правда, профессор М.А. Краснов также указывает и на опасность подобного функционального статуса главы государства, позитивная реализация которого возможна в условиях, когда целью существования института президентства стали бы исключительно цели и задачи по охране, защите и в случае необходимости по восстановлению

¹ Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. – Москва: Проспект, 2014. – С. 212–215.

² Краснов М.А. Персоналистский режим в России: опыт институционального анализа / М.А. Краснов. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2006. – С. 17–20; Краснов М.А. Доктрина «подразумеваемых (скрытых) полномочий» главы государства в российской конституционно-правовой практике // Конституционный вестник. – 2010. – № 2(20). – С. 68–82.

конституционного строя. Только в этом случае, по мысли ученого, можно говорить о подлинно нейтральной власти, оберегающей конституционное государство от катаклизмов¹.

В.И. Кайнов утверждает, что институт президентства выступает в качестве гаранта стабильности развития общества, действенного инструмента осуществления основных прав и свобод. Именно глава государства способствует сохранению преемственности власти, поддержанию правопорядка в обществе и соблюдению Конституции².

Таким образом, несмотря на терминологические различия в представленных исследованиях, в науке права сформированы достаточно устойчивые представления о специальных, не присущих иным ветвям власти, функциях президентской власти.

Внесенные Законом о поправке изменения во многом обогатили и расширили специальный функционал президентской власти.

По мнению автора настоящего пособия, специальные функции президентской власти включают в себя:

- гарантийную;
- арбитражно-интегративную;
- контрольную;
- резервную;
- функцию хранителя государственности;
- функцию консолидации общества;
- функцию определения основных направлений внутренней и внешней политики;
- функцию обеспечения осуществления полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации;
- символическую.

¹ Краснов М.А. «Нейтральная власть» Б. Констана и «Президентский арбитраж» Ш. Де Голля // государство и право. – 2017. – № 6.

² Кайнов В.И. Институт президентства: конституционно-правовой статус: дис. ... докт. юр. наук. СПб, 1999. – С. 12.

Гарантийная функция основывается на том, что именно Президент Российской Федерации является гарантом Конституции России, прав и свобод человека и гражданина. В соответствии с Законом о поправке, в дополнение к ранее имевшимся полномочиям, глава государства приобрел право «процедурно-конституционного» вето (статьи 107 и 108 Конституции России), право инициировать в Конституционном Суде России проверку конституционности проектов законов о поправке к Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных и федеральных законов (пункт «а» части 5¹ статьи 125 Конституции России), право инициировать в Конституционном Суде Российской Федерации проверку конституционности законов субъекта Российской Федерации до их подписания высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (пункт «в» части 5¹ статьи 125 Конституции России).

Арбитражно-интегративная функция основывается на том, что глава российского государства обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти. В данном случае именно Президент России обеспечивает интеграцию деятельности всей системы публичной власти, в том числе посредством определения основных направлений внешней и внутренней политики, а также обеспечивая арбитраж возникающих противоречий между элементами соответствующей системы. Важной новацией последних конституционных изменений стала конституционализация института системы публичной власти. В соответствии со статьёй 132 Конституции России органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации. Таким образом, объектами управленческой деятельности главы российского государства стали выступать не только государственные органы, но и органы местного самоуправления. Для реализации соответствующей функции формируется конституционный государственный орган – Государственный Совет Российской Федерации. Профессор Б.С. Эбзеев отмечает, что интеграционная функция проявляется в различных ас-

пектах. Во-первых, в самом словосочетании «глава государства» содержится указание на то, что Президент как коллегиальный и первый в конституционной системе власти орган олицетворяет единство и целостность Российского государства и политическое единство общества. Во-вторых, данная функция проявляется в том, что Президент обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. При этом данный ученый обращает внимание, что именно в связи с получившим в Конституции закреплением нового видения принципа разделения власти, гарантированного от их разрыва и противостояния, глава государства выступает не только воплощением единства власти, но и выполняет координационную функцию¹. С некоторым сожалением можно отметить то, что конституционные изменения не затронули арбитражных полномочий главы государства, поскольку их содержание в значительной мере утратило свою политико-правовую актуальность в контексте формирования отношений соподчиненности между Президентом Российской Федерации и высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации. В частности профессор В.В. Полянский обращает внимание на то, что в случае, когда одна из спорящих сторон – креатура арбитра, тогда утрачивается смысл арбитража как способа эффективного разрешения конфликта независимым субъектом².

Контрольная функция наиболее отчетливо проявилась после конституционных изменений 2020 года. Это стало возможным ввиду того, что большинство контрольных и надзорных органов, органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность и следственную деятельность, формируются либо непосредственно Президентом России, либо при его участии. Это в полной мере относится к органам прокуратуры, Следственному комитету России, органам исполни-

¹ Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. – Москва: Проспект, 2014. – С. 212.

² Полянский В.В. Арбитражные (согласительные) полномочия Президента РФ как средством гармонизации публичной власти в новых условиях институционализации глав субъектов Российской Федерации // Юридический аналитический журнал. – 2005. – № 3-4. – С. 164–168.

тельной власти, входящим в силовой блок Правительства России, Счетной палате Российской Федерации. Анализ произошедших изменений показывает, что структурные элементы контрольной власти во многом объединены под началом президентской власти. Назначение и прекращение полномочий должностных лиц прокуратуры Российской Федерации, по сути, осуществляется главой государства, что даже позволило в науке обозначить прокуратуру Российской Федерации в качестве инструмента президентской власти¹. Должностные лица Счетной палаты Российской Федерации во главе с председателем хотя и назначаются Советом Федерации и Государственной Думой, но кандидатуры предлагает глава государства, что ставит данных должностных лиц в определенное подчиненное положение по отношению к главе государства. Самостоятельный парламентский контроль, предусмотренный статьёй 103¹ Конституции России в условиях отсутствия профессионального аппарата служащих, носит весьма условный характер. С учетом этого под началом Президента Российской Федерации концентрируется значительная контрольная власть, что вкуче с подчиненным аппаратом органов безопасности, юстиции и внутренних дел обеспечивает централизацию контрольной власти.

Глава российского государства также усилил свои контрольные полномочия по отношению ко всей системе исполнительной власти. Это относится как к Правительству Российской Федерации, так и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В соответствии со статьёй 113 Конституции России Председатель Правительства России несет персональную ответственность перед Президентом России за осуществление возложенных на Правительство России полномочий. Согласно части 3 статьи 115 Конституции России постановления и распоряжения Правительства России, в случае их противоречия не только Конститу-

¹ Винокуров А.Ю. Поправки к Конституции Российской Федерации в контексте закрепления статусных положений о прокуратуре // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 4 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 25.08.2021).

ции России, федеральным законам и указам Президента России, но и распоряжениям Президента России, могут быть отменены Президентом Российской Федерации. По сути, это свидетельствует о возможностях административного надзора за деятельностью Правительства России.

В отношении палат Федерального Собрания Российской Федерации контрольные функции затронули возможность инициирования проверки конституционности всех видов законодательных актов и их проектов.

Еще одной функцией главы государства являются функция политического резерва. В данном случае именно глава государства, при возникновении угроз стабильности общества и государства, обязан принять меры по их устранению. Резервность заключается в том, что конкретные меры и способы предотвращения угроз определяются главой государства самостоятельно и формально могут быть не определены.

Глава государства обязан выполнять функцию хранителя суверенной российской государственности. В основе данной функции – конституционная норма о том, что в установленном порядке Президент Российской Федерации принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности. В этих целях глава государства в соответствии со статьёй 87 Конституции России является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации. 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. Кроме того, именно глава государства утверждает военную доктрину Российской Федерации, назначает и освобождает высшее командование Вооруженными Силами Российской Федерации.

Полагаем, что правильно будет отметить, что Закон о поправке в контексте вышеуказанной функции увязал статус главы госу-

дарства с целым рядом ограничений, в числе которых запрет на наличие когда-либо иностранного гражданства, вида на жительство или права на проживание на территории иностранного государства (часть 2 статьи 81 Конституции России).

Новой функцией главы государства, после внесенной в Конституцию России поправки, стала функция консолидации общества. В статье 80 Конституции России закреплено, что Президент Российской Федерации поддерживает гражданский мир и согласие в стране. Полагаем, что в этом контексте определяющими для функционирования института президентства выступают положения статьи 75¹ Конституции России, в которой определено, что в Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность.

Определение основных направлений внутренней и внешней политики также выступает самостоятельным функциональным направлением деятельности, в основе которого – положения части 3 статьи 80 Конституции России. Конечно, определение основных направлений внутренней и внешней политики осуществляется Президентом России в соответствии с Конституцией России и федеральными законами, однако предполагает высокую степень самостоятельности главы государства в реализации соответствующей функции. Стоит отметить, что выработанные и определенные Президентом России основные направления внутренней и внешней политики становятся обязательными для всей системы публичной власти.

Функция обеспечения осуществления федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации основывается на положениях части 4 статьи 78 Конституции России. Важно обратить внимание, что соответствующая статья Конститу-

ции России возлагает данную функцию совместно на Президента России и Правительство России и то, что реализация данной функции ограничена только Конституцией России.

Символическая функция сводится к тому, что глава государства олицетворяет собой российскую государственность. Символическая функция важна с той точки зрения, что глава российского государства символизирует собой публичную власть, ее непрерывность и целостность, а также единство многонационального народа. В последнее время можно все чаще видеть, что разрушение государственности начинается с ее символов, к числу которых относится и соответствующее должностное лицо. Представляется, что в отличие от функции хранителя государственности, реализуемой активными действиями главы государства, символическая функция носит пассивный характер.

Однако на этом функции президентской власти не заканчиваются. Третий блок функций президентской власти, реализуемых главой российского государства, – государственное управление в узком смысле. Президент Российской Федерации В.В. Путин достаточно точно обозначил данное направление деятельности Президента Российской Федерации. Так, в послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 11.07.2000 г. отмечалось, что только действующий глава государства вправе ставить перед органами власти программные задачи, и только у него есть реальная возможность организовать их эффективное выполнение¹. Наиболее последовательно и обстоятельно соответствующее функциональное содержание президентской власти описал И.Т. Беспалый. По его мнению, именно инициативная распорядительная властная деятельность Президента Российской Федерации составляет его основную государственно-властную деятельность. Она выражается в следующих формах: Президент Российской Федерации обращается к Федеральному Собранию Российской Федерации с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внешней и внутрен-

¹ Российская газета. – 2000. – 11 июля.

ней политики государства (статья 84 Конституции России); Президенту Российской Федерации принадлежит право законодательной инициативы (статья 84 Конституции России); в непосредственном руководстве работой Правительства Российской Федерации (пункт «б» статьи 83 Конституции Российской Федерации) при том условии, что президентская и исполнительная власти отделяются; путем издания многочисленных указов, как в порядке выполнения федеральных законов, так и по собственной инициативе в рамках принадлежащих главе государства полномочий¹. К этому стоит добавить, что именно глава государства определяет основные направления внутренней и внешней политики (часть 3 статьи 80 Конституции России). В рамках данного функционального направления деятельности президентской власти также наиболее отчетливо проявляются функциональные отличия президентской власти от власти исполнительной.

Профессор С.А. Авакьян в рамках детерминации видов властных функций определил, что функция руководства общественно-политическими, народно-хозяйственными и социальными процессами наиболее свойственна применительно к России для Президента Российской Федерации², а функция управления, предполагающая оперативное, повседневное рассмотрение вопросов хозяйственной жизни, более свойственна для органов исполнительной власти.

Исполнительная власть, даже исходя из семантики данного термина, призвана в большей степени исполнять волевые проявления иных властей. Президентская власть в данном смысле, действуя в рамках Конституции и действующего законодательства, проявляет собственную инициативу, ставя перед системой публичной власти общие задачи и обеспечивает их достижение конституци-

¹ 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 Самарского университета, 2008. – С. 156–158.

² Авакьян С.А. Современные проблемы организации публичной власти. Монография / Рук. авторского колл. и отв. редактор – д.ю.н., профессор Авакьян С.А. – М.: Юстицинформ, 2014. – С. 72.

онными средствами. Иные институты публичной власти не вправе давать поручения Президенту Российской Федерации. Единственное исключение представляет Федеральное Собрание Российской Федерации, определяющее параметры функционирования всей системы публичной власти в рамках законодательной деятельности. Вместе с тем роль Президента в данном случае также не сводится к техническому исполнению предписаний федерального законодателя. В первую очередь необходимо отметить, что Конституция Российской Федерации в принципе не предусматривает принятия специального законодательного акта, регламентирующего статус главы российского государства. Более того, в соответствии со статьёй 107 Конституции Российской Федерации принятые федеральные законы в течение пяти дней направляются Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования. При этом глава государства вправе отклонить их. Таким образом, Президент Российской Федерации не является статистом в законодательном процессе и имеет действенные правовые механизмы влияния на соответствующий процесс. После внесения в Конституцию России поправки в 2020 году право процедурно-конституционного вето распространяется не только на федеральные, но и на федеральные конституционные законы (статьи 107 и 108 Конституции России). Не случайны в связи с этим и те положения федеральных законов, которыми Президенту именно предлагают осуществить определенные действия, а Правительству Российской Федерации поручают (статья 41 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении»¹, статья 10 Федерального конституционного закон «О государственном гимне Российской Федерации»² и др.).

Деятельность Президента России в системе государственного управления в больше степени направлена на стимулирование дея-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 23. – Ст. 2277.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 52 (часть I). – Ст. 5022.

тельности иных институтов публичной власти. Для этого глава российского государства подает необходимые «импульсы» для работы государственного механизма в том или ином направлении, а также распоряжается ресурсами иных государственных органов и прежде всего органов исполнительной власти¹. То, что именно президентская власть становится двигателем реформ, характерно не только для Российской Федерации. В США, к примеру, именно президенты становились главными инициаторами проведения крупномасштабных реформ американского общества: «Новый курс» Ф. Рузвельта, «Великое общество» Л. Джонсона, «Рейгономика»². Пример США в данном случае не совсем оптимален ввиду существующей в США президентской формы правления. Вместе с тем он демонстрирует особую роль Президента именно как главы государства, лидера нации в вопросах государственного управления.

Все это свидетельствует о том, что президентская и исполнительная власть не тождественны. При этом линия разграничения между президентской и исполнительной властью лежит не только в предметно-отраслевой плоскости (президент руководит или полностью контролирует административно-политические отрасли деятельности исполнительного аппарата, а правительство несет ответственность за управление экономикой и социально-культурной сферой), как утверждают отдельные исследователи, обосновывающие идею бифеальной исполнительной власти (дуализма исполнительной власти)³. Смысл различий между указанными ветвями власти еще и в содержании осуществляемой власти.

¹ Аккаева Х.А. Принцип разделения власти – конституционная основа построения и функционирования государственного механизма в России: дис. ... канд. юр. наук. СПб, 2005. – С. 129.

² Паречина С.Г. Институт президентства: история и современность / Под общ. ред. Е.В. Матусевича. – Мн.: ИСПИ, 2003. – С. 34.

³ Гаджи-Заде Э.А. Конституционные модели формы правления и институт президентства в странах СНГ: дис. ... канд. юр. наук. Волгоград, 2005. – С. 13.

В то же время не стоит отрицать и того факта, что президентская и исполнительная власть в Российской Федерации весьма тесно связаны. При этом в отдельные периоды их совместного функционирования политическая конъюнктура складывалась таким образом, что исполнительная власть могла быть охарактеризована как специфическая форма власти президентской¹. На это в свое время обратил внимание и профессор Г.Н. Чеботарев, указавший, что, если можно говорить о самостоятельности и независимости исполнительной власти, то только в отношении законодательной и судебной, а президентская власть, поглощая частично функции собственно исполнительной власти, стоит над исполнительной властью, подчиняет и контролирует ее. В таких условиях, по его мнению, реального разделения президентской и исполнительной власти не происходит и власть исполнительная выступает в роли специфической формы власти президентской². Конституционные изменения 2020 года в каком-то смысле предоставили новые аргументы для данной позиции, позволив ряду ученых утверждать, что в Российской Федерации произошла трансформация формы государственного правления из полупрезидентской республики в президентскую³ или даже «суперпрезидентскую»⁴. Не столь радикальна, но, по сути, схожа позиция тех ученых, кто предлагает рассматривать правовой статус Президента России как фак-

¹ Болдырева Р.С. Разделение властей: теоретико-правовые аспекты: дис. ... канд. юр. наук. М., 1998. – С. 101.

² Чеботарев Г.Н. Избранное / Г.Н. Чеботарев. – М.: Издательская группа «Юрист», 2018. – С. 49-50.

³ Дзидзоев Р.М. Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации: новые грани взаимоотношений // Журнал российского права. – 2021. – № 5 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 25.08.2021).

⁴ Кондрашов А.А. Доктринальное осмысление места главы государства в различных республиканских формах правления // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 4 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 25.08.2021).

тического организатора и руководителя всей системы исполнительной власти¹.

Полагаем, однако, что подобная практика не в полной мере соответствует конституционной модели взаимоотношений президентской и исполнительной власти. Конституция не детерминирует главу государства в качестве главы исполнительной власти. Как мы можем видеть из высказываний разработчиков Конституции – юридическое отделение главы государства от исполнительной власти было принципиальной особенностью статуса Президента России. Закон о поправке, скорректировав систему взаимоотношений Президента России, Правительства России и палат Федерального Собрания, все же основан на сохранении определенной доли самостоятельности исполнительной власти в системе политических отношений, а в каких-то сферах роль Президента даже снизилась. Это касается и более активной роли Государственной Думы в формировании Правительства России. Никуда не делась и политическая ответственность Правительства России перед Государственной Думой России. Правительство вправе самостоятельно ставить вопрос о доверии перед Государственной Думой России. Самостоятельная роль Правительства России в проведении хозяйственной деятельности изменениям также не подверглась. Все это свидетельствует о самостоятельном статусе Правительства России в системе властных взаимоотношений, хотя они и подверглись определенному обновлению.

Конечно, конституционные изменения все более отчетливо прочертили различия между социально-экономическим блоком Правительства и внешнеполитическим и силовым блоком. Это позволяет говорить о внедрении конституционных параметров бифальности исполнительной власти, при которых внешнеполитиче-

¹ Киреева Е.Ю., Нудненко Л.А., Тхабисимова Л.А. Тенденции правовой регламентации взаимодействия Президента Российской Федерации с Правительством Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 10 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 25.08.2021).

ский и силовой блок Правительства подчинен Президенту, но в остальном Правительство России реализует свои полномочия самостоятельно.

Профессор Л.А. Нудненко отмечает, что соотношение властных президентских полномочий, с одной стороны, и полномочий федерального Правительства – с другой, в совокупности позволяет говорить о дуалистической природе исполнительной власти в Российской Федерации. По ее мнению, особенностью осуществления исполнительной власти в Российской Федерации является своеобразное разделение труда между высшим коллегиальным органом исполнительной власти и Президентом России при доминировании последнего¹.

Как ни парадоксально, но логика конституционных изменений взаимоотношений Президента России и Правительства России свидетельствует о двух обстоятельствах. Во-первых, что до соответствующих изменений Правительство России явно не находилось в такой юридической зависимости от главы государства, которая бы обеспечивала полный контроль за его деятельностью со стороны Президента. Иначе зачем тогда что-то менять? И это аргумент для тех авторов, которые утверждали, что Правительство было подчинено главе государства. Во-вторых, внедрение в Конституцию России новых форм контроля за работой Правительства может свидетельствовать о перспективах такой политической конъюнктуры, при которой Правительство может быть ориентировано на партийное большинство в парламенте России. Поэтому и потребовались дополнительные юридические рычаги воздействия на Правительство России. Однако дать окончательную оценку конституционным новациям можно будет после анализа практики функционирования данной системы в различных политических реалиях.

¹ Нудненко Л.А. Система исполнительной власти в Российской Федерации: проблемы правовой регламентации: монография. – М.: Юрлитинформ, 2017. – С. 107.

Анализ Конституции Российской Федерации в части взаимоотношений Президента Российской Федерации и исполнительной власти позволяет выделить дополнительную самостоятельную функцию президентской власти – определять параметры исполнительной власти и гарантировать ее осуществление в рамках соответствующих параметров, а также модерировать¹ ее, то есть удерживать в разумных пределах.

Что касается определения параметров осуществления исполнительной власти и гарантирования ее осуществления в рамках соответствующих параметров, то глава российского государства в соответствии со статьёй 80 Конституции Российской Федерации определяет основные направления внешней и внутренней политики государства, организация реализации которых возложена на Правительство России (пункт 1 части 1 статьи 13 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»). Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, как правило, содержат значительный перечень поручений Правительству Российской Федерации. К этому стоит добавить и то, что глава государства является важным участником процесса формирования Правительства России.

Помимо этого, Президент Российской Федерации в соответствии с пунктом «б¹» статьи 83 Конституции России утверждает по предложению Председателя Правительства России структуру федеральных органов исполнительной власти и вносит в нее изменения. При этом в структуре федеральных органов исполнительной власти он самостоятельно определяет органы, руководство деятельностью которых осуществляет Президент России и руководство деятельностью которых осуществляет Правительство России. На основании этого частью 3 статьи 110 Конституции России определяется, что Правительство Российской Федерации руководит деятельностью федеральных органов исполни-

¹ В переводе с латинского означает «умерять», «сдерживать» (см.: Словарь иностранных слов. – 13-е изд., стереотип. – М.: Рус. яз., 1986. – С. 318).

тельной власти за исключением тех, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации.

Таким образом, помимо внешнеполитического и силового блока Правительства в непосредственном подчинении Президента России находятся и те органы, которые он определяет за собой самостоятельно в структуре федеральных органов исполнительной власти. В настоящее время структура федеральных органов исполнительной власти определена Указом Президента Российской Федерации от 21.01.2020 № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»¹, в соответствии с которым Президент осуществляет непосредственное руководство в отношении 19 органов исполнительной власти, из которых 6 министерств, 4 агентства и 9 служб. В сравнении под руководством Правительства России осуществляет свою деятельность 51 федеральный орган исполнительной власти. Осуществление руководства со стороны Президента России в отношении таких органов осуществляется посредством назначения на должность, а также реализации иных полномочий в качестве Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации и Председателя Совета Безопасности Российской Федерации (часть 2 статьи 12 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»).

Одновременно с этим в силу положений части 5 статьи 12 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» Правительство России координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Президент России. Координация осуществляется через механизм совместного решения вопросов (по представлению Председателя Правительства России), утверждения положений о соответствующих федеральных органах, установления предельной численности работников ап-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 4. – Ст. 346.

паратов таких органов, установление порядка создания и деятельности территориальных органов, установления объема финансирования аппаратов территориальных органов (часть 3 статьи 12 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»).

В дополнение к этому Президент России осуществляет общее руководство деятельностью Правительства России, хотя соответствующая категория и не определена конституционно (пункт «б» статьи 83 Конституции России).

Полагаем, что общее руководство включает в себя и определение Президентом России основных направлений внутренней и внешней политики, право председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации (часть 3 статьи 80, пункт «б» статьи 83 Конституции России).

Общее руководство проявляется в особой нормативной составляющей актов Президента для работы Правительства России. Так, Председатель Правительства Российской Федерации организует работу Правительства России, в том числе в соответствии с указами, распоряжениями и поручениями Президента России и несет перед ним персональную ответственность за осуществление возложенных на Правительство России полномочий (статья 113 Конституции России). Указы, распоряжения и поручения Президента России являются основаниями для издания постановлений и распоряжений Правительства России (часть 1 статьи 115 Конституции России). При этом постановления и распоряжения Правительства России могут быть отменены Президентом России в случае противоречия не только указам, но и распоряжениям Президента России.

Таким образом, роль Президента России в функционировании исполнительной власти усилилась, хотя многое из того, что получило конституционную окраску, уже было зафиксировано на уровне законодательства и ранее (статья 32 ранее действовавшего Федерального конституционного закона «О Правитель-

стве Российской Федерации» также устанавливала прямое подчинение органов исполнительной власти силового и внешнеполитического блока Президенту России).

В то же время руководство со стороны Президента России в отношении органов исполнительной власти осуществляется только в отношении органов, входящих во «внешнеполитический и силовой блок» Правительства России и осуществляется также в специфических формах, присущих именно президентской власти и несвойственных власти исполнительной.

С учетом этого можно констатировать, что в современных конституционных параметрах президентская и исполнительная власти в России не тождественны. Хотя надо признать правоту тех исследователей, кто отмечает, что дифференциация функций исполнительной и президентской власти явно недостаточна. В частности, профессор В.В. Полянский в этой связи предлагает применять принцип дифференциации, как фактор гармонизации публичной власти¹. К этому нужно добавить и то, что на политическом уровне сохраняется и всячески воспроизводится идеология «особости» президентской власти, ее отличности от власти исполнительной. И пока соответствующая идеология носит устойчивый характер, преждевременно говорить о том, что президентская власть трансформируется в исполнительную и отождествляется с ней. Хотя, как правильно отмечает, профессор С.А. Авакьян, зачастую сложно говорить о каких-то закономерностях развития публичной власти по той простой причине, что оно (развитие) преимущественно зависит от политических устремлений тех, кто стоит у власти и обслуживает их².

¹ Полянский В.В. Методы и принципы гармонизации публичной власти // *Lex russica* (Русский закон). – 2015. – № 10. – С. 39.

² Авакьян С.А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения // *Конституционное и муниципальное право*. – 2015. – № 10. – С. 10.

2.2. Методы реализации президентской власти в Российской Федерации

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 власти¹.

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 (арбитражно-интегративным) функциям президентской власти.

При этом координационно-арбитражная функция одновременно выступает и одним из ведущих методов функционирования президентской власти в Российской Федерации. Конечно, в этом случае у них разное содержание: с одной стороны – направление деятельности (к примеру, координация как функция предполагает согласование деятельности различных государственных органов для достижения общих целей и задач государственного управления¹), с другой – способы и приемы осуществления деятельности

¹ Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. – М.: Норма, 2005. – С. 235.

¹ Козлов Ю.М. Координация в управлении народным хозяйством. М., 1976. – С. 16.

(координация как метод воздействия на объект¹; арбитраж как способ разрешения конфликта).

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.

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, а также в рамках определения соответствующих направлений внутренней и внешней политики. Одной из важных задач посланий является координация совместных усилий общества и публичной власти по достижению поставленных главой государства целей.

В рамках определения основных направлений внутренней и внешней политики все большее значение для развития общества и государства, а также для функционирования всей системы публичной власти имеют специфические правовые документы Президента России по различным направлениям государственного и общественного развития, именуемые стратегиями², осно-

¹ См., например: Петров Г.М. Поощрение в государственном управлении (правовые аспекты). Ярославль. – 1993. – С. 12.

² Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2021. -№ 27 (часть II). – Ст. 5351.

вами государственной политики¹, доктринами², концепциями³, национальными планами⁴ и проч. Соответствующие нормативные акты, принимаемые Президентом России, обеспечивают скоординированные действия органов публичной власти по широкому спектру общественных и государственных проблем.

Реализация координационно-арбитражных методов управления со стороны Президента Российской Федерации проявляется и в деятельности образуемых им совещательных и консультативных органов.

В данном случае Законом о поправке определено, что Государственный Совет Российской Федерации формируется Президентом России, в том числе в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти. В соответствии со статьёй 5 Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации»⁵ Государственный Совет Российской Федерации, в частности оказывает содействие Президенту России в использовании им согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государствен-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 12.04.2021. № 213 «Об утверждении основ государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2021. -№ 16 (часть I). – Ст. 2746.

² Указ Президент Российской Федерации от 21.01.2020 № 20 «Об утверждении доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 4. – Ст. 345.

³ Указ Президента Российской Федерации от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – № 45. – Ст. 6917.

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 16.08.2021 № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021-2024 годы» // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202108160035> (дата обращения: 30.08.2021).

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 50 (Часть III). – Ст. 8039.

ной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

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. Указы, распоряжения и поручения Президента являются основанием для правотворческой деятельности Правительства России (часть 1 статьи 115 Конституции России).

Координационно-арбитражные и инициативно-распорядительные методы президентской власти являются взаимодополняющими – бинарными.

Весьма неоднозначной характеристикой президентской власти с точки зрения методов ее деятельности является дискреционность власти главы государства. Р.С. Болдырева указывает, что практическая неограниченность применения Президентом своей власти делает необходимым использование им такого властного метода, как дискреционная власть¹. Дискреционность власти Президента России обусловлена спецификой конституционного регулирования его статуса.

¹ Болдырева Р.С. Разделение властей: теоретико-правовые аспекты: дис. ... канд. юр. наук. – М., 1998. – С. 107.

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, поддерживающего гражданский мир и согласие в стране, а также обеспечивающего согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной 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 власти¹. Профессор 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 усмотрение². Разделяя опасения известного ученого, можно добавить, что Конституция России создает свободу президентского усмотрения и в рамках предоставленных ему вполне конкретных полномочий. Статьей 83 Конституции 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 государ-

¹ Блажич Н.И. Модели разделения властей в правовом государстве: дис. ... канд. юр. наук. – М., 2004. – С. 150.

² Матузов Н.И. Коллизии в праве: причины, виды и способы разрешения // Правоведение. – 2000. – № 5. – С. 230.

ства 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 и распоряжениям Президента Российской Федерации. Закон о поправке также прибавил дискреционности правовым возможностям главы российского государства. Так, глава государства самостоятельно определяет федеральные органы исполнительной власти, находящиеся в его подчинении (пункт «б¹» статьи 83 Конституции России). При формировании внешнеполитического и силового блока Правительства России подбор кандидатур на соответствующие должности осуществляется Президентом России самостоятельно, при этом глава государства проводит исключительно консультации по ним с Советом Федерации (пункт «д¹» статьи 83 Конституции России). Более того, роспуск Государственной Думы со стороны Президента России также перешел в разряд права главы государства во всех случаях (статьи 111, 112 и 117 Конституции России). Таким образом, компетенция Президента Российской Федерации носит ярко выраженный дискреционный характер¹. Новый институт процедурно-конституционного вето, несмотря на его целевые характеристики, направленные на установление конституционности принятого федерального или федерального конституционного закона (статьи 107 и 108 Конституции России), также реализуется в порядке правомочия главы государства.

И.Т. Беспалый обоснованно отмечал, что дискреционная власть неизбежна в любом государстве, что не является само по

¹ Панов А.И. Президент Российской Федерации как гарант государственного единства: Автореф. дис... канд. юр. наук. – М., 2008. – С. 10.

себе нарушением демократических принципов и она 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 перечеркивает конституционного права граждан на обжалование действий Президента Российской Федерации в судебном порядке¹.

Тесно связана с дискреционностью президентской власти и характеристика единоличности этой власти. Президент России, по верному утверждению М.А. Краснова, является институтом-личностью². Президент Российской Федерации при осуществлении своих полномочий действует единолично. Данное обстоятельство существенным образом повышает оперативность президентской власти. Ряд авторов отмечает, что реализация отдельных функций главы государства напрямую зависит от его личных качеств. В частности, отмечается, что степень реализации «примирительного потенциала» и понимание «стабильности конституционного строя» непосредственно связаны с личностью главы государства. В силу личных качеств Президент может либо разрешать международные и внутренние конфликты, либо только ухудшать положение вещей³.

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

¹ 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.

² Краснов М.А. Персоналистский режим в России: опыт институционального анализа / М.А. Краснов. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2006. – С. 8.

³ Тетерин А.В. Президент Российской Федерации как гарант мира и согласия в стране // Государственная власть и местное самоуправление. – 2021. – № 7. // Консультант Плюс (дата обращения: 25.08.2021).

В первую очередь, обращает на себя внимание конституционная конструкция президентской власти. Президентская власть прописана в Конституции России наиболее тщательным образом, не требующим законодательного регулирования. Конституционные нормы о Президенте Российской Федерации являются самодостаточными (самореализуемыми)¹, 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»². 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 деятельности³.

¹ 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.

² Российская газета. – 1994. – 12 января.

³ Авакьян С.А. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 2 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 25.08.2021).

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.

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.

2.3. Полномочия Президента Российской Федерации

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 существующие подходы к классификации полномочий Президента России описаны В.Н. Прокофьевым¹.

Полагаем, что одним из вариантов классификации полномочий главы российского государства может быть следующая.

Кадровые полномочия

Значительная доля полномочий главы российского государства, закрепленных Конституцией России, носят кадровый характер,

¹ Прокофьев В.Н. Многообразие полномочий Президента Российской Федерации и их комплексная классификация (Первая часть) // Государство и право. – 2019. – № 4. – С. 75–84; Прокофьев В.Н. Многообразие полномочий Президента Российской Федерации и их комплексная классификация (Вторая часть) // Государство и право. – 2019. – № 7. – С. 68–77.

которые 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»¹. Реализация кадровых полномочий главы государства посредством назначения различных должностных лиц или участия в их назначении объективно приводит к наполнению властных институтов сторонниками Президента («номенклатура Президента»), что позволяет главе государства «склонять» их к защите своей позиции. Тем более, что назначенные с участием Президента России должностные лица зачастую позиционируют себя в качестве его ставленников.

Ключевую роль играет глава государства при формировании исполнительной власти. В данном направлении Президент России представляет кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. В дальнейшем именно глава государства назначает Председателя Правительства Российской Федерации

¹ Краснов М.А. Персоналистский режим в России: опыт институционального анализа / М.А. Краснов. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2006. – 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 своими сторонниками институтов власти 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».

после утверждения соответствующей кандидатуры со стороны Государственной Думы. Глава государства самостоятельно принимает решение об освобождении от должности Председателя Правительства Российской Федерации (пункт «а» статьи 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 блок.

Так, в соответствии с пунктом «д» статьи 83 Конституции России Президент России назначает на должность заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой, а в соответствии с пунктом «д¹» статьи 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 пункты «а», «в» и «в¹», «д» и «д¹» статьи 83 Конституции России).

Кадровые полномочия главы государства распространяются и на другие государственные органы. Так, в соответствии с пунктом «г» статьи 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 (пункт «е» статьи 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 Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, его заместителя и судей Конституционного Суда Российской Федерации, а также Председателя, заместителей и судей Верховного Суда Российской Федерации, председателей, заместителей председателей и 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 (пункт «е³» статьи 83 Конституции России).

Значительно усилились возможности главы государства в сфере формирования контрольно-надзорных органов.

Согласно пункту «е¹» статьи 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, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации, а также назначает на должность и освобождает от должно-

сти других прокуроров в случае установления такого порядка федеральным законом.

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 (пункт «е⁴» статьи 83).

Президент России участвует в формировании Совета Федерации Российской Федерации. В соответствии с пунктом «е²» статьи 83 Конституции России Президент России назначает и освобождает представителей Российской Федерации в Совет Федерации.

Президент России самостоятельно формирует ряд конституционных органов. В их числе Государственный Совет Российской Федерации (пункт «е⁵» статьи 83), учрежденный в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внешней и внутренней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства. Кроме того, главой государства формируется Совет Безопасности Российской Федерации в целях содействия главе государства в реализации его полномочий по вопросам обеспечения национальных интересов и безопасности личности, общества и государства, а также поддержания гражданского мира и согласия в стране, охраны суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, предотвращения внутренних и внешних угроз (пункт «ж» статьи 83 Конституции России).

В завершение кадрового конституционного блока (кадровые полномочия главы государства устанавливаются еще и федеральным законодательством) необходимо отметить, что Президент России формирует и Администрацию Президента России в целях обеспечения реализации своих полномочий (пункт «и» статьи 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.

Полномочия в сфере военного управления

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

В соответствии с частью 2 статьи 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 пункту «б» части 1 статьи 102 Конституции России к ведению Совета Федерации относится утверждение указа Президента России о введении военного положения.

Необходимо отметить, что в конституционной науке отмечается, что в качестве Верховного главнокомандующего Президент России обладает особыми правами в сфере принятия правовых актов, имея ввиду право издания приказов и директив, обязательных для исполнения Вооруженными Силами, другими войсками, воинскими формированиями и органами¹. Данное право зафиксировано в части 1 статьи 13 Федерального закона «Об обороне»².

¹ Скуратов Д.Ю. Отдельные проблемы участия Президента РФ в правотворческом процессе / Под ред. С.А. Авакьяна. – М.: Юрист, 2007. – С. 24.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 23. – Ст. 2750.

Внешиеполитические 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 (статья 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.

Регулятивные полномочия

В регулятивной сфере Президент России издает указы и распоряжения, обязательные для исполнения на всей территории Российской Федерации. В соответствии со статьёй 90 Конституции России указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

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 (статья 104 Конституции России). Президент России подписывает и обнародует федеральные и федеральные конститу-

ционные законы, обладает правом вето в отношении федеральных законов (статья 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 (статьи 107 и 108 Конституции России). Он же вправе инициировать проверку в Конституционном Суде России конституционности законов субъектов Российской Федерации до их обнародования высшим должностным лицом (пункт «в» части 5¹ статьи 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 (пункт «а» части 5¹ статьи 125 Конституции России).

Арбитражные полномочия

Сугубо президентскими полномочиями можно назвать те из них, которые связаны с его арбитражными функциями. Так, в соответствии с частью 1 статьи 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 сторонами¹. При этом согласительные процедуры могут носить как неформальный характер – переговоры, так и

¹ Кутафин О.Е. Глава государства: монография. – Москва: Проспект, 2013. – С. 438.

формализованный характер – с передачей спора на разрешение судебных органов.

Полномочия в сфере федеративных отношений

В сфере федеративных отношений глава государства назначает и освобождает от должности полномочных представителей Президента Российской Федерации (пункт «к» статьи 83 Конституции России).

Помимо прочего, на основании части 2 статьи 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 статьи 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.

Гораздо более обширными выглядят законодательно установленные полномочия главы государства в сфере федеративных отношений, предусмотренные Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон).

Так, в случае непринятия мер законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по приведению принятого нормативного акта в соответствие с требованиями федерального законодательства Президент России вправе вынести предупреждение законодательному (представительному) органу, а в дальнейшем в случае непринятия мер также вправе распустить законодательный (представительный) орган (часть 4 статьи 9 Федерального закона).

В случае наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации посредством электоральных процедур Президент России вправе проводить консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на соответствующую должность, а также с кандидатами, выдвинутыми на указанную должность в порядке самовыдвижения (часть 3 статьи 18 Федерального закона).

В случае наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации кандидаты для избрания на соответствующую должность также представляются Президентом Российской Федерации (часть 3.2 статьи 18 Федерального закона).

В дополнение к этому глава государства также обладает полномочиями по досрочному прекращению полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в случаях, определенных федеральным законодательством, включая отрешение от должности в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации (часть 1 статьи 19 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-П¹) 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 непротиворе-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 33. – Ст. 3424.

ции 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 органами государственной власти без распределения степени участия каждого из соответствующих органов в реализации подобных полномочий. Это в полной мере относится к положениям части 4 статьи 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.

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 члена парламента¹.

В целом необходимо отметить, что Федеральное Собрание Российской Федерации, выступая в качестве законодательного

¹ Кутафин О.Е. Глава государства: монография. – Москва: Проспект, 2013. – С. 29.

органа Российской Федерации, создает «правила игры» для всех институтов публичной власти, включая Президента России, посредством принятия федеральных законодательных актов, что отражается на формулировании полномочий главы государства, а также регламентации порядка его деятельности.

В частности, Президент России при определении основных направлений внутренней и внешней политики руководствуется Конституцией и федеральными законами. Указы и распоряжения главы государства не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам (статья 90 Конституции России).

Помимо этого, Государственная Дума и Совет Федерации выступают важнейшими институтами в процессе реализации процедуры отрешения от должности Президента Российской Федерации и лишения неприкосновенности Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий (статья 93 Конституции России).

Палаты Федерального Собрания Российской Федерации участвуют в реализации ряда полномочий Президента России. Так, Совет Федерации принимает участие в утверждении указов Президента Российской Федерации о введении военного положения и введении чрезвычайного положения, решении вопроса об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации.

Новацией являются положения статьи 103.1 Конституции России относительно того, что Совет Федерации и Государственная Дума вправе осуществлять парламентский контроль, в том числе направлять парламентские запросы руководителям государственных органов и органов местного самоуправления. Однако до настоящего времени остается неясным – станут ли президентские структуры объектом парламентского контроля палат Федерального Собрания.

Что касается главы государства, то Президент России обладает правом участия в формировании одной из палат Федерально-

го Собрания. Президент России назначает сенаторов Совета Федерации – представителей Российской Федерации. В соответствии с пунктом «в» части 2 статьи 95 Конституции России глава государства вправе назначить не более 30 представителей Российской Федерации. При этом не более семи из назначаемых Президентом сенаторов назначаются пожизненно. Указанные сенаторы назначаются из числа граждан, имеющих выдающиеся заслуги перед страной в сфере государственной и общественной деятельности.

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 (пункт «б» части 1 статьи 102 Конституции России), решает вопрос о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации (пункт «г» части 1 статьи 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 су-

дебного корпуса. Именно Совет Федерации назначает на должность по представлению Президента России судей высших судов (пункт «ж» части 1 статьи 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 (пункт «л» части 1 статьи 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 (пункт «з» части 1 статьи 102 Конституции России).

Государственная Дума во взаимодействии с Президентом России участвует в назначении на должность Председателя Правительства Российской Федерации посредством утверждения предлагаемой Президентом кандидатуры (пункт «а» части 1 статьи 103 Конституции России). Рассмотрение кандидатуры Председателя Правительства России должно быть осуществлено в течение недели со дня внесения соответствующего представления Президентом России (часть 3 статьи 111 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. Володин¹.

Кроме того, глава государства назначает выборы в Государственную Думу в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом (пункт «а» статьи 84 Конституции России).

В соответствии с частью 2 статьи 99 Конституции России Президент России вправе инициировать досрочное (ранее 30-дневного срока) первое заседание Государственной Думы после ее избрания.

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

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

Глава государства обладает правом отлагательного вето в отношении принимаемых федеральных законов. В соответствии с частью 3 статьи 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 Ду-

¹ Володин В.В. Живая Конституция развития // URL: <https://www.pnp.ru/politics/zhivaya-konstituciya-razvitiya.html> (дата обращения: 25.08.2021).

мы, он подлежит подписанию Президентом Российской Федерации в течение семи дней и обнародованию.

После принятия Закона о поправке к отлагательному вето добавилось 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 части 3 статьи 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 частью 2 статьи 108 Конституции России не предусматривалось альтернативных вариантов поведения Президента России по отношению к принятому федеральному конституционному закону кроме как его подписание и опубликование 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 та-

кие 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 финальной части (при направлении на подпись), но и на старте – в соответствии с частью 5¹ статьи 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 (пункт «б» статьи 84 Конституции России).

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

Право роспуска Государственной Думы ограничено в период выдвижения ею обвинения против Президента Российской Федерации и до принятия соответствующего решения Советом Федерации, а также в период действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения, а также в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента Российской Федерации (части 4 и 5 статьи 109 Конституции Российской Федерации).

Кроме того, право роспуска, предусмотренное статьёй 117 Конституции России, не может быть реализовано в течение года после ее избрания (часть 3 статьи 109 Конституции России).

Согласно части 2 статьи 109 Конституции России в случае роспуска Государственной Думы Президент Российской Федерации назначает дату выборов с тем, чтобы вновь избранная Государственная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска.

Первое основание для роспуска Государственной Думы определено частью 4 статьи 111 Конституции России, предусматривающее, 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 (часть 4 статьи 112 Конституции России). В соответствии с частью 5 статьи 112 Конституции России в случае роспуска Государственной Думы по основаниям, указанным в части 4 статьи 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 статьи 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 частью 4 статьи 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 (пункт «е» статьи 84 Конституции России), полагаем, однако, что значение «послания» 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 доктрине¹. Профессор Б.С. Эбзеев указывает, что послания главы государства представляют

¹ Скуратов Д.Ю. Отдельные проблемы участия Президента РФ в правотворческом процессе / Под ред. С.А. Авакьяна. – М.: Юрист, 2007. – С. 37.

собой акты «мягкого права» – soft law¹. По мнению соответствующих авторов, послания Президента опосредуют законодательную и правоприменительную политику.

Небезынтересно, что в свое время в одном из посланий сам Президент России Б.Н. Ельцин обозначил, что на Президента страны Конституцией возложена ответственность за определение основных направлений внутренней и внешней политики России. При этом данные направления формулируются, в первую очередь, в ежегодных посланиях Президента Федеральному Собранию. Именно поэтому они являются документами, обязательными для исполнительной власти и задающими ориентиры для деятельности иных ветвей власти².

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 частью 3 статьи 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 вы-

¹ Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. – Москва: Проспект, 2014. – С. 216.

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 06.03.1997 г. «Порядок во власти – порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // Российская газета. – 1997. – 7 марта.

страивается бифидальная модель исполнительной власти. Правительство Российской Федерации руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти за исключением тех, руководство деятельностью которых осуществляет Президент России (часть 3 статьи 110 Конституции России). При этом Правительство России координирует деятельность тех органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляется со стороны Президента России (статья 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 (пункт «б¹» статьи 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 (часть 1 статьи 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 (части 2 и 3 статьи 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.

Представление по кандидатуре Председателя Правительства России вносится в Государственную Думу Президентом России не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента Российской Федерации или после

отставки Правительства Российской Федерации либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Председателя Правительства России или освобождения Президентом России от должности либо отставки Председателя Правительства Российской Федерации (часть 2 статьи 111 Конституции России).

Перед вновь избранным Президентом России Правительство России слагает свои полномочия (статья 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 (части 1 и 2 статьи 117 Конституции России).

После конституционных изменений 2020 года Конституция России также закрепила возможность персональной отставки. Так, частью 4¹ статьи 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 (часть 5 статьи 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 указами, распоряжениями и поручениями Президента Российской Феде-

рации. При этом Председатель Правительства России несет персональную ответственность перед Президентом Российской Федерации за осуществление возложенных на Правительство России полномочий (статья 113 Конституции России). Более того, в соответствии с частью 1 статьи 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 (часть 3 статьи 115 Конституции России).

Интересной особенностью взаимодействия Президента России и Правительства России выступают совместные полномочия. К числу совместных полномочий Президента России и Правительства России относится обеспечение в соответствии с Конституцией России осуществления полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации.

Необходимо отметить, что, несмотря на значительное доминирование президентской власти над властью исполнительной, Правительство России также имеет свои рычаги защиты от главы государства. В частности, в соответствии с частью 2 статьи 125 Конституции России Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Правительства Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации, в том числе нормативных актов Президента Российской Федерации.

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 (статья 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 федеральных судов.

С содержательной точки зрения взаимодействие с судебной властью можно разделить на взаимодействие с Конституционным Судом России и иными судебными органами.

Относительно судов общей юрисдикции и арбитражных судов необходимо отметить, что нормативные акты Президента России являются основанием для осуществления правосудия (см., например, часть 1 статьи 15 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации¹, часть 1 статьи 11 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации², часть 1 статьи 13 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации³). С другой стороны, правовые акты главы государства также могут быть предметом судебной оценки и рассмотрения с позиции их конституционности и законности. В частности, в соответствии со статьёй 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации Верховный Суд Российской Федерации рассматривает в качестве суда первой инстанции административные дела об оспаривании нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, а также об оспаривании ненормативных актов Президента Российской Федерации. Кроме того, именно Верховный Суд Российской Федерации рассматривает в качестве суда первой инстанции административные дела о разрешении споров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Россий-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 46. – Ст. 4532.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 30. – Ст. 3012.

ской Федерации, переданных на рассмотрение в Верховный Суд Российской Федерации Президентом Российской Федерации в соответствии со статьёй 85 Конституции Российской Федерации (статья 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

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 охране Конституции России. В соответствии с частью 1 статьи 125 Конституции России Конституционный Суд Российской Федерации является 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 (часть 4 статьи 125 Конституции Российской Федерации).

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

Одной из важных конституционных новаций стало появление института предварительного конституционного контроля. Так, в соответствии с частью 5¹ статьи 125 Конституции России Конституционный Суд Российской Федерации по запросу Президента Российской Федерации проверяет конституционность проектов законов Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов. При этом предварительный конституционный контроль реализуется Конституционным Судом по запросам Президента Российской Федерации и в отношении принятых Государственной Думой федеральных законов и принятых Государственной Думой и Советом Федерации федеральных конституционных законов до их подписания Президентом Российской Федерации (статьи 107 и 108 Конституции Российской Федерации).

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 (пункт «в» части 5 статьи 125 Конституции России).

Закон о поправке существенно повлиял на возможности главы государства в сфере досрочного прекращения полномочий судей. В

соответствии со статьёй 102 Конституции России Совет Федерации по представлению Президента Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом прекращает полномочия Председателя, заместителя Председателя и судей Конституционного Суда Российской Федерации, а также Председателя, заместителей Председателя и судей Верховного Суда Российской Федерации и председателей, заместителей председателей и 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.

В свою очередь Конституционный Суд России и Верховный Суд России участвуют в процедуре отрешения от должности Президента Российской Федерации и лишения неприкосновенности Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий. Верховный Суд России в данном процессе дает заключение о наличии в действиях Президента Российской Федерации, как действующего, так и прекратившего исполнение своих полномочий признаков преступления. Конституционный Суд России дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения (статья 93 Конституции России). Соответствующие заключения являются основанием для принятия решения Советом Федерации об отрешении от должности Президента России или лишения неприкосновенности Президента России, прекратившего исполнение полномочий.

2.4. Президентская власть в решениях Конституционного Суда Российской Федерации

Отечественная конституционная история свидетельствует об изначально крайне непростых взаимоотношениях Президента и органов конституционной юстиции. Первое же дело, рассмотренное Конституционным Судом Российской Федерации (правда, еще до принятия Конституции Российской Федерации 1993 года), за-

трагивало конституционность Указа Президента России. Постановлением Конституционного Суда РСФСР от 14.01.1992 № 1-П-У Указ Президента РСФСР от 19.12.1991 № 289 «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР»¹ был признан неконституционным. В данном решении Конституционный Суд России отметил, что разделение и взаимное сдерживание служб государственной безопасности и внутренних дел обеспечивает конституционный демократический строй и является одной из гарантий против узурпации государственной власти.

В соответствующий период до принятия Конституции России 1993 года Конституционный Суд рассмотрел на предмет конституционности знаковые указы Президента России о деятельности Коммунистической партии и признал не соответствующими Конституции отдельные положения данных Указов².

И, наконец, в самый острый период противостояния Верховного Совета и Президента России Конституционный Суд дал оценку одному из наиболее известных Указов Президента Российской Федерации от 21.09.1993 № 1400³, который в соответствии с заключением Конституционного Суда России от 21.09.1993 № 3-2⁴ признан несоответствующим Конституции России.

Указом от 07.10.1993 № 1612 «О Конституционном Суде Российской Федерации» Президент России констатировал не-

¹ Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 6. – Ст. 247.

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.11.1992 № 9-П «По делу о проверке конституционности указов Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 г. № 79 «О приостановлении деятельности коммунистической партии РСФСР», от 25 августа 1991 г. № 90 «Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР» и от 6 ноября 1991 г. № 169 «О деятельности КПСС и КП РСФСР», а также о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1993. – № 11. – Ст. 400.

³ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – № 39. – Ст. 3597.

⁴ Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 1994. – № 6.

возможность деятельности Конституционного Суда Российской Федерации¹.

Возобновление деятельности Конституционного Суда Российской Федерации произошло только в 1995 году. Как отмечается на официальном сайте Конституционного Суда Российской Федерации в нормативной плоскости Конституционный Суд России после возобновления деятельности по сравнению с ранее действовавшим регулированием утратил полномочия рассматривать дела по собственной инициативе и оценивать конституционность действий тех или иных должностных лиц, а также конституционность партий².

По существу, первым этапом взаимоотношений президентской власти и органов конституционной юстиции можно назвать первое пятилетие работы Конституционного Суда Российской Федерации после возобновления его деятельности, что в целом соотносится с периодом легислатуры первого Президента России Б.Н. Ельцина. Именно на этот период приходится большая часть решений Конституционного Суда России, касающихся разъяснения роли Президента в системе разделения власти. Сформулированные в указанный период Конституционным Судом Российской Федерации правовые позиции относительного статуса главы государства очертили контуры президентской власти, детализировав ее внешние параметры, а также дав некоторые оценки ее внутренним свойствам.

Прежде всего, Конституционный Суд России обосновал роль президентской власти в качестве резерва политической системы, призванного принимать меры по защите государственности, адекватные возникшим угрозам. При рассмотрении так называемого «чеченского дела» (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31.07.1995 № 10-П³) орган конституцион-

¹ Российская газета. – 1993. – 9 октября.

² URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/History/Pages/default.aspx> (дата обращения: 01.07.2021).

³ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 33. – Ст. 3424.

ной 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. Таким образом, функция резерва власти получила свое развитие через доктрину «скрытых (подразумеваемых) полномочий».

Именно в качестве резерва политической системы обосновываются полномочия главы государства в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.1999 № 17-П¹. Данным решением была дана оценка возможности со стороны Президента России в условиях отсутствия соответствующего регулирования отстранить от должности Генерального прокурора Российской Федерации на период расследования возбужденного в отношении него уголовного дела. В указанном постановлении Суд установил, что напрямую данное полномочие не отнесено к компетенции Совета Федерации. При этом в решении акцентировалось внимание на том, что Совет Федерации как коллегиальный представительный орган, принимающий решения большинством голосов от общего числа его членов, рассматривает такие вопросы, которые предполагают юридическую и политическую их оценку, а, следовательно, возможность выбора и обоснование целесообразности вариантов решения. Исходя из этого Конституционный Суд посчитал, что Совет Федерации как коллегиальный представительный орган не может решать такого рода вопросы, что могло бы нарушить установленный Конституцией России принцип разделения властей. При этом Президент Российской Федерации в силу своего конституционно-правового статуса обязан издавать обеспечивающие исполнение Конституции Российской Федерации и законов правовые акты (статья 90 Конституции России) во всех

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 51. – Ст. 6364.

случаях, когда отсутствуют иные предназначенные для этого механизмы. Таким образом, обосновывая полномочия главы государства по отстранению от должности Генерального прокурора Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к более широкому выводу об обязанности главы государства принимать обеспечивающие исполнение Конституции России акты во всех случаях, когда отсутствуют иные предназначенные для этого механизмы.

Достаточно интересна, по нашему мнению, и детализированная Конституционным Судом России концепция регламентарной власти Президента Российской Федерации, включающая в себя право опережающего нормотворчества. В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30.04.1996 № 11-п¹ указано, что глава государства вправе издавать указы, восполняющие пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов. Впрочем, право опережающего нормотворчества главы государства в дальнейшем распространилось не только на случаи отсутствия законодательного регулирования, но и на ситуации рассогласования системы правовых норм, то есть глава государства получил дополнительные возможности по разрешению законодательных коллизий. В постановлении Конституционного Суда России от 25.06.2001 № 9-п² отмечается, что когда предметом регулирования является полномочие, относящееся, по существу, к сфере функционирования исполнительной власти и ее органов, и имеет место рассогласование всей системы правовых норм, регулирующих организацию государственного пенсионного обеспечения, при том, что феде-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 19. – Ст. 2320.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 27. – Ст. 2804.

ральный законодатель на протяжении длительного времени не внес необходимых корректив в соответствующие законодательные акты, – Президент Российской Федерации, в осуществление предусмотренного Конституцией Российской Федерации полномочия по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти и в целях исполнения возложенной на него обязанности по охране прав и свобод человека и гражданина, был вправе предпринять правовое регулирование указом – при условии, что действие такого указа во времени ограничивается моментом вступления в силу соответствующего законодательного акта.

В аспекте формирования регламентарной власти главы государства стоит воспринимать и позицию Конституционного Суда Российской Федерации о гарантийной роли главы государства в законодательном процессе. Так, в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 06.04.1998 № 11-п¹ орган конституционной юстиции не поддержал позицию Президента России, направленную на формирование в России своеобразного «процедурного вето», выражающегося в возможности не подписывать принятые законодательные акты по формальным основаниям, ссылаясь на нарушение процедуры при принятии законодательных актов палатами Федерального Собрания. В то же время согласно постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 22.04.1996 № 10-п² Президент Российской Федерации в силу возложенных на него конституционных полномочий по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти (часть 2 статьи 80 Конституции) обязан принимать необходимые меры по обеспечению непрерывности законодательного процесса, в том числе по соблюдению палатами Федерального Собрания предусмотренного

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 16. – Ст. 1879.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 18. – Ст. 2253.

Конституцией Российской Федерации срока направления принятого федерального закона главе государства. В силу этого Конституционный Суд также установил, что в случае нарушения установленного Конституцией Российской Федерации порядка принятия федерального закона, если эти нарушения ставят под сомнение результаты волеизъявления палат Федерального Собрания и само принятие закона, Президент Российской Федерации вправе в силу части 2 статьи 80 и части 1 статьи 107 Конституции Российской Федерации вернуть его в соответствующую палату, указав на конкретные нарушения названных конституционных требований. При этом такой закон не может считаться «принятым федеральным законом» в смысле части 1 статьи 107 Конституции Российской Федерации, а его возвращение в палаты Федерального Собрания – отклонением в смысле части 3 статьи 107 Конституции Российской Федерации, поскольку установленные Конституцией Российской Федерации требования к принятию федерального закона и предусмотренные ею условия и процедуры носят безусловный характер и не могут меняться по усмотрению участников законодательного процесса.

Важно отметить, что в указанный период Конституционный Суд Российской Федерации обеспечил институциональную защиту исполнительной власти, «отказав» Президенту России в праве наделения государственно-властными полномочиями формируемой им Администрации Президента, что также способствовало размежеванию структур исполнительной и президентской власти. В частности, в определении от 29.05.1997 № 55-О¹ Конституционным Судом России выражены определенные правовые позиции относительно статуса Администрации Президента Российской Федерации как вспомогательного органа управления при Президенте Российской Федерации, не наделенного самостоятельными функциями государственного управления, а содействующего реализации Пре-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 22. – Ст. 2664.

зидентом России предоставленных ему полномочий. В этой связи те положения действующего российского законодательства, которые основываются на наличии у Администрации Президента Российской Федерации собственных полномочий в системе государственного управления нуждаются в дополнительной оценке (например, в пункте 1 части 2.1 статьи 15 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» предусмотрено, что перечень государственных унитарных предприятий, выведенных из под действия указанного Закона при осуществлении закупок, утверждается Правительством Российской Федерации по согласованию с Администрацией Президента Российской Федерации¹) на основе сформулированной органом конституционной юстиции правовой логики.

К внутренним характеристикам президентской власти можно отнести ее дискреционный характер, подтвержденный Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении от 11.12.1998 № 28-п², содержащем правовую позицию относительно права Президента Российской Федерации на роспуск Государственной Думы и самостоятельное назначение им председателя Правительства Российской Федерации в случае трехкратного отклонения представленных кандидатур председателя Правительства Российской Федерации (часть 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации). В указанном решении Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу о том, что положение части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации означает, что Президент Российской Федерации при внесении в Государственную Думу предложений о кандидатурах на должность председателя Правительства Российской Федерации вправе представлять одного и того же кандидата дважды или трижды либо представлять каж-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 52. – Ст. 6447.

дый раз нового кандидата. По существу, это означает президентскую кадровую прерогативу по формированию Правительства Российской Федерации. Необходимо отметить, что в настоящее время соответствующий подход нашел свое отражение в части 6 статьи 7 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», в которой предусмотрено, что в случае отклонения внесенной Президентом кандидатуры на должность Председателя Правительства Российской Федерации Президент вправе внести в Государственную Думу представление по новой кандидатуре или повторно по той же кандидатуре, которая была отклонена Государственной Думой.

Одновременно с этим вышеуказанное решение Конституционного Суда России подтверждает и правовые возможности главы российского государства по определению параметров функционирования исполнительной власти Российской Федерации. Данные права были подтверждены и постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 27.01.1999 № 2-п¹, в котором орган конституционной юстиции установил, что до принятия соответствующих законодательных актов Президент Российской Федерации может издавать указы по вопросам установления системы федеральных органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности. В указанном постановлении также детерминируется понятие структуры федеральных органов исполнительной власти, а равно предусматривается возможность произвольного внесения в нее изменений и дополнений в целях ее реорганизации указами Президента Российской Федерации. При этом Конституционный Суд России отмечает, что это право ограничивается только объемами ассигнований, установленных федеральным законом о бюджете на текущий год. То есть структура Правительства России в полной мере находится в зоне ответственности главы государства.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 6. – Ст. 866.

С позиции дискреционного характера реализации полномочий главы государства целесообразно и рассмотрение правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации относительно порядка прекращения главой государства исполнения полномочий. Хотя указанные решения формально и не затронули объем полномочий Президента России, однако они не допустили возможностей вмешательства иных субъектов публичной власти в сферу контроля состояния здоровья главы государства, что могло стать одной из дополнительных сдержек в отношении президентской власти. Таким образом, разрешение соответствующих вопросов зависит исключительно от главы государства. Так, в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 06.07.1999 № 10-п¹ содержится правовая позиция о том, что положения статьи 92 Конституции Российской Федерации допускают возможность временного осуществления полномочий Президента председателем Правительства Российской Федерации до момента возвращения действующего Президента к исполнению своих обязанностей без назначения выборов. По существу, в развитие данного вопроса постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 11.07.2000 № 12-п² дано разъяснение досрочному прекращению исполнения полномочий Президента России в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять предоставленные полномочия. В рамках указанного дела Суд установил соотношение неприкосновенности Президента России и возможности получения информации о его здоровье для разрешения вопроса о наличии стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия. Конституционный Суд Российской Федерации констатировал, что исходя из занимаемого Президентом Российской Федерации места в системе органов государственной власти, а также его конституционного статуса, Кон-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 29. – Ст. 3773.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 29. – Ст. 3118.

ституция Российской Федерации закрепляет неприкосновенность Президента Российской Федерации, а также другие правовые средства, которые обеспечивают свободное и ответственное осуществление Президентом Российской Федерации принадлежащих ему конституционных полномочий и непрерывность функционирования института главы государства. При этом в вышеуказанном решении подчеркивается, что порядок досрочного прекращения полномочий не может быть облегченным, упрощенным, а при определении такого порядка надлежит соблюдать принцип баланса и взаимодействия всех ветвей власти. С учетом этого должна быть исключена возможность превращения данного порядка в способ необоснованного отстранения Президента Российской Федерации от должности, а тем более в неконституционный способ присвоения каким-либо органом или лицом властных полномочий главы государства.

Таким образом, на первом после принятия Конституции России этапе формирования правоприменительной практики Конституционным Судом России были заложены такие параметры функционирования президентской власти, которые отличают ее от иных ветвей власти, детализируя самостоятельный статус Президента России в системе осуществления государственной власти, основанной на положениях статьи 11 Конституции Российской Федерации.

В следующем политическом цикле, продолжавшемся до внесения значимых изменений в Конституцию Российской Федерации (до 2020 года), деятельность Конституционного Суда Российской Федерации может быть охарактеризована преимущественно интерпретацией полномочий главы государства в системе федеративных отношений.

По многим позициям Конституционный Суд Российской Федерации обосновал схожие параметры функционирования президентской власти как и ранее выявленные им в системе разделения властей, уточнив природу взаимоотношений главы государства с высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации.

В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 04.04.2002 № 8-п¹ рассмотрены отдельные вопросы возможности применения «мер федерального принуждения» со стороны главы государства в отношении органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В частности, орган конституционного контроля отмечает, что Президент Российской Федерации как гарант Конституции Российской Федерации осуществляет полномочия по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, в том числе в тех случаях, когда механизм реализации этих полномочий не конкретизирован ни в Конституции России, ни в федеральных законах. Таким образом, в указанной ситуации, полагаем, имеет место уточнение функций резерва политической системы со стороны главы российского государства в федеративных отношениях.

Согласно постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 21.12.2005 № 13-п² высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации в силу принципа единства системы государственной власти находится в отношениях субординации непосредственно с Президентом Российской Федерации, который как глава государства, избираемый посредством всеобщих прямых выборов, обеспечивает согласованное функционирование всех органов государственной власти.

Несмотря на то, что в настоящий момент институционализация высших должностных лиц субъектов Российской Федерации осуществляется посредством электоральных процедур, вышеуказанное решение Конституционного Суда заложило правовую основу для субординационного понимания статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации по отношению к главе государства, что сохраняет свое значение и в настоящее время, в частности применительно к институту досрочного прекращения

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 15. – Ст. 1497.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 3. – Ст. 336.

полномочий высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (см. часть 1.2 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹). В частности, согласно подпункту «в» части 1 статьи 19 указанного Федерального закона даже решение об отставке по собственному желанию в отношении высшего должностного лица принимает глава государства, что представляется концептуально верным, несмотря существующую в науке конституционного права критику². Именно на основе подобных подходов в правоприменительной практике встречаются случаи привлечения главой государства высших должностных лиц субъектов Российской Федерации к дисциплинарной ответственности. Так, Указом Президента Российской Федерации от 17.02.2016 № 62 был объявлен выговор Главе Республики Карелия А.П. Худилайнену.

В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 24.12.2012 № 32-п³ орган конституционной юстиции дал оценку конституционности проведения главой государства по своей инициативе консультаций с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, а также с кандидатами, выдвинутыми на указанную должность в порядке самовыдвижения. Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что возможность возложения на Президента Российской Федерации соответствующего полномочия обусловлена его статусом гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и граждани-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

² Кравцова Е.А. К вопросу об участии Президента Российской Федерации в процедуре досрочного прекращения полномочий высших должностных лиц субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 6. – С. 45–49.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 53 (Часть II). – Ст. 8062.

на, призванного в установленном Конституцией Российской Федерации порядке принимать меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (статья 80, часть 2), причем не только по факту возникновения угрозы конституционным ценностям, но и превентивно, что следует из статьи 85 (часть 1) Конституции Российской Федерации, допускающей использование Президентом Российской Федерации института согласительных процедур.

Наконец, текущий этап формирования правоприменительной практики относительно статуса Президента России отсчитывает свое начало с момента принятия Закона о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» и дачи по нему соответствующего Заключения Конституционного Суда Российской Федерации от 16.03.2020 № 1-3¹.

В указанном Заключении, прежде всего, была воспроизведена важная юридическая позиция о том, что конкретизация принципа разделения властей и других основ конституционного строя, касающихся статуса федеральных органов государственной власти, допускает различные варианты и предполагает высокую степень дискреции конституционного законодателя в регулировании организации, полномочий и деятельности Президента России, Государственной Думы, Совета Федерации, Правительства Российской Федерации и судов. Конституционный Суд России также отметил, что изменения, вносимые Законом о поправке, касающиеся конституционного статуса Президента Российской Федерации, его полномочий и гарантий его деятельности согласуются с природой и принципами института президентства, положением Президента Российской Федерации как главы государства в системе органов государственной власти, характе-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 12. – Ст. 1855.

ром его взаимоотношений с федеральными органами государственной власти, направлены на обеспечение самостоятельного и ответственного осуществления Президентом России принадлежащих ему полномочий. В этом контексте Конституционным Судом России была дана оценка некоторым существенным изменениям. В частности, относительно полномочия об общем руководстве со стороны Президента России Правительством России Конституционным Судом разъяснено, что Правительство России не утрачивает функций высшего органа государственной власти, при том, что роль Председателя Правительства в формировании Правительства России даже усиливается (за исключением формирования внешнеполитического и силового блока Правительства России). По вопросу об участии Президента России в прекращении полномочий судей Конституционный Суд России отметил, что наделение соответствующими полномочиями Совета Федерации и Президента России не может рассматриваться как несовместимое со статьёй 10 Конституции России, гарантирующей самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти, и с конституционной природой судебной власти в демократическом правовом государстве, принимая во внимание, что в соответствующей процедуре принимают участие не только Президент России, но и законодательная власть в лице Совета Федерации и она во всяком случае не допускает немотивированного и ничем не обоснованного прекращения полномочий судей.

Таким образом, в процессе осуществления конституционного судопроизводства конституционные нормы о статусе главы российского государства по многим направлениям получили глубокую проработку. Общей тенденцией «судебного» развития института президентской власти стало обоснование и детализация заложенных в Конституции Российской Федерации самостоятельных начал осуществления президентской власти.

Можно отметить, что в большинстве случаев правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации относительно статуса главы российского государства носили оправданный, взвешенный характер. В непростых условиях формирования об-

новленной российской государственности наличие сильной президентской власти, формированию которой способствовал и Конституционный Суд России, позволило обеспечить целостность государственной конструкции. И это было особенно актуально в системе федеративных отношений, доставшихся современной России в «разобранном виде». Как верно отмечает председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин: «...заложенный в конституционном тексте глубокий правовой смысл позволяет адаптировать этот текст к меняющимся социально-правовым реалиям в рамках принятой в мировой конституционной практике доктрины «живой Конституции». Опора на эту доктрину дает возможность, не искажая сути правового смысла, заложенного в тексте Конституции Российской Федерации, выявлять его актуальное значение в контексте современных социально-правовых реалий»¹.

Вопросы для самоконтроля

1. Какие функции института Президента Российской Федерации выделяются в отечественной конституционно-правовой науке?
2. Какие методы реализации властных полномочий со стороны Президента Российской Федерации отличают его от других направлений реализации государственной власти?
3. Как изменились функции и полномочия Президента Российской Федерации после принятия Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»?
4. Предложите собственную классификацию полномочий Президента Российской Федерации.

¹ Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции / Российская газета. – 2018. – 9 октября.

5. Проанализируйте полномочия Президента Российской Федерации и найдите те из них, которые еще не применялись на практике?

6. Каким образом изменился статус Президента Российской Федерации во взаимоотношениях с Правительством Российской Федерации после конституционных изменений 2020 года?

7. Каким образом изменился статус Президента Российской Федерации во взаимоотношениях с Федеральным Собранием Российской Федерации после конституционных изменений 2020 года?

8. Каковы сдержки и противовесы Президента Российской Федерации во взаимоотношениях с судебной властью?

9. Как изменился статус Конституционного Суда Российской Федерации после конституционных изменений 2020 года?

10. Каким образом правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации повлияли на особенности юридического статуса главы российского государства?

Тестовые задания

При выполнении тестовых заданий необходимо выбрать из представленных ответов на вопрос один или несколько вариантов.

1. Какие функции Президента Российской Федерации закреплены в Конституции Российской Федерации?

- гарант Конституции Российской Федерации;
- гарант прав и свобод человека и гражданина;
- поддерживает гражданский мир и согласие в стране;
- обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти;
- обеспечивает осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации;
- организует работу Правительства Российской Федерации;
- формирует корпус высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

2. Совместно с каким государственным органом Президент Российской Федерации реализует функцию обеспечения осуществления полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации?

- с Федеральным Собранием Российской Федерации;
- с Правительством Российской Федерации;
- с прокуратурой Российской Федерации;
- с Советом Безопасности Российской Федерации.

3. Использование Президентом Российской Федерации согласительных процедур осуществляется для разрешения разногласий между:

- органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

4. Определение основных направлений внутренней и внешней политики государства Президентом Российской Федерации осуществляется в соответствии:

- с Конституцией Российской Федерации;
- с федеральными законами;
- с нормативными актами Правительства Российской Федерации;
- с решениями Совета Безопасности Российской Федерации.

5. Какие правовые акты принимаются Президентом Российской Федерации?

- указы;
- распоряжения;
- поручения;
- постановления;
- директивы.

6. Исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации:

- под руководством Президента Российской Федерации;
- под общим руководством Президента Российской Федерации;
- возглавляемое Президентом Российской Федерации.

7. Какие правовые акты Президента России являются основанием для издания постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации:

- постановления;
- указы;
- распоряжения;
- поручения;
- директивы.

8. Президент Российской Федерации вправе отменить постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия:

- Конституции Российской Федерации и федеральным законам;
- указам и распоряжениям Президента Российской Федерации;
- указам, распоряжениям и поручениям Президента Российской Федерации.

9. Какие основания установлены для отклонения направленного Президенту Российской Федерации для подписания и опубликования федерального закона?

- противоречие Конституции Российской Федерации и действующему законодательству;
- нарушение принципа разделения власти и системы сдержек и противовесов;
- основания для реализации соответствующего права в Конституции Российской Федерации не установлены.

10. В каких случаях Президент Российской Федерации вправе не подписывать в установленном порядке в течение 14 дней федеральный закон?

- в случае отклонения федерального закона Президентом Российской Федерации;
- в случае завершения сессии Государственной Думы, на которой был принят соответствующий федеральный закон;
- в случае, если Президент Российской Федерации обратится в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности федерального закона.

11. В каких случаях Президент Российской Федерации вправе не подписывать в установленном порядке в течение 14 дней федеральный конституционный закон?

- в случае отклонения федерального конституционного закона Президентом Российской Федерации;
- в случае завершения сессии Государственной Думы, на которой был принят соответствующий федеральный конституционный закон;
- в случае, если Президент Российской Федерации обратится в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности федерального конституционного закона.

12. Перечень органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет непосредственно Президент Российской Федерации определяется:

- Конституцией Российской Федерации и федеральными законами;
- Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Правительства Российской Федерации;
- Президентом Российской Федерации.

13. Кандидатуры каких должностных лиц Правительства Российской Федерации вносятся в Государственную Думу Российской Федерации Президентом Российской Федерации?

- кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации;

- кандидатуры 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;

- кандидатуры заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров.

14. Вправе ли Президент Российской Федерации отказать в назначении на должность кандидатур заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров после их утверждения Государственной Думой?

- вправе;

- вправе при условии неутверждения Государственной Думой более одной трети должностей членов Правительства Российской Федерации;

- не вправе.

15. В каких случаях Президент Российской Федерации вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации?

- в случае их противоречия Конституции Российской Федерации и федеральным законам;

- в случае их противоречия международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина;

- в случае их противоречия указам и распоряжениям Президента Российской Федерации.

Список литературы для самоподготовки

Основная литература

1. Авакьян, С.А. Конституционное право России. Учебный курс: Том 2 / С.А. Авакьян. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. – 928 с. – ISBN 978-5-16-109173-9.

2. Авакьян, С.А. Современные проблемы организации публичной власти. Монография / Рук. авторского колл. и отв. редактор – д.ю.н., профессор Авакьян С.А. – М.: Юстицинформ, 2014. – 596 с. – ISBN 978-5-7205-1260-6.

3. Беспалый, И.Т. Государственное право Российской Федерации: учебное пособие; изд. 3-е, перераб. / И.Т. Беспалый, В.В. Полянский; Федеральное агентство по образованию. – 2-е изд., перераб. И доп. – Самара: Изд-во «Самарский университет», 2008. – 539 с. – ISBN 978-5-86465-464-4.

4. Головистикова, А.Н. Конституционное право России: учебник / А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцына; под ред. Н.А. Михалёвой. – М.: Эксмо, 2006. – 863 с. – ISBN 5-699-15558-9 : 3000.

5. Козлова, Е.И., Кутафин, О.Е. Конституционное право России: учеб. – 5-е изд., перераб. и доп. / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин – М.: Проспект, 2014. – 592 с. – ISBN 978-5-392-13436-6.

6. Колюшин, Е.И. Конституционное право России: Курс лекций / Е.И. Колюшин – М.: Городец, 2006. – 415 с. – ISBN 5-9584-0123-8.

7. Конституционное право России: учебник / отв. ред. А.Н. Кокотов, М.С. Саликов. – 2-е изд. перераб. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2022. – 496 с. – ISBN 978-5-00156-198-9.

8. Кутафин, О.Е. Глава государства: монография / О.Е. Кутафин – Москва: Проспект, 2013. – 558 с. – ISBN 978-5-392-09063-1.

9. Нудненко, Л.А. Конституционное право России: учебник для вузов / Л.А. Нудненко. – 7-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2020. – 531 с. – ISBN 978-5-534-13880-1.

10. Хабриева, Т.Я., Клишас, А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» / Т.Я. Хабриева, А.А. Клишас. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. – 240 с. – ISBN 978-5-00156-090-6.

11. Хабриева, Т.Я., Чиркин, В.Е. Теория современной конституции / Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин – М.: Норма, 2005. – 319 с. – ISBN 5-89123-904-3.

12. Эбзеев, Б.С. Конституционное право России: учебник / Б.С. Эбзеев – М.: Проспект, 2019. – 768 с. – ISBN 978-5-392-29224-0.

Дополнительная литература

1. Авакьян, С.А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – ISSN 1812-3767 – № 10. – С. 5 – 11.

2. Авакьян, С.А. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – ISSN 1812 – № 2. – С. 20 – 25.

3. Дёгтев, Г.В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы / Г.В. Дёгтев. – М.: Юрист, 2005. – 237 с. – ISBN 5-7975-0772-2.

4. Краснов, М.А. Персоналистский режим в России: опыт институционального анализа / М.А. Краснов. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2006. – 180 с. – ISBN 5-903135-06-4.

5. Нудненко, Л.А. Система исполнительной власти в Российской Федерации: проблемы правовой регламентации: монография / Л.А. Нудненко – М.: Юрлитинформ, 2017. – 317 с. – ISBN 978-5-4396-1479-0.

6. Полянский, В.В. Арбитражные (согласительные) полномочия Президента РФ как средство гармонизации публичной власти

в новых условиях институционализации глав субъектов Российской Федерации / В.В. Полянский // Юридический аналитический журнал. – 2005. – ISSN 1810-4088 – № 3-4. – С. 164 – 168.

7. Полянский, В.В. Методы и принципы гармонизации публичной власти / В.В. Полянский // *Lex russica* (Русский закон). – 2015. – ISSN: 1729-5920 – № 10. – С. 32 – 45.

8. Прокофьев, В.Н. Многообразие полномочий Президента Российской Федерации и их комплексная классификация (Первая часть) / В.Н. Прокофьев // Государство и право. – 2019. – ISSN 1026-9452 – № 4. – С. 75 – 84.

9. Прокофьев, В.Н. Многообразие полномочий Президента Российской Федерации и их комплексная классификация (Вторая часть) / В.Н. Прокофьев // Государство и право. – 2019. – ISSN 1026-9452 – № 7. – С. 68 – 77.

10. Скуратов, Д.Ю. Отдельные проблемы участия Президента РФ в правотворческом процессе / Под ред. С.А. Авакьяна. – М.: Юрист, 2007. – 141 с. – ISBN 978-5-7975-0920-2.

11. Эбзеев, Б.С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования / Б.С. Эбзеев – Москва: Проспект, 2014. – 336 с. – ISBN 978-5-392-13413-7.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящее учебное пособие на основе авторского взгляда о роли и месте главы государства в системе осуществления публичной власти предлагает читателям с разных сторон оценить практику реализации российской модели президентства.

Учебное пособие отражает существующую в науке конституционного права концепцию функционирования самостоятельной президентской власти в Российской Федерации. В основе данной концепции – особая роль главы государства в государственном механизме. Президент России, избираемый на основе всеобщих выборов, реализует самостоятельное направление государственного властвования, осуществляя специфические функции и задачи в системе публичной власти. Ведущими среди соответствующих функций выступают гарантийная и арбитражно-интегративная функции, функция консолидации общества и резерва политической системы. Президент олицетворяет единство российского государства и общества, выступает координатором государственной деятельности.

Реализация данных функций со стороны главы российского государства обеспечивает формирование самостоятельной ветви президентской власти. Президентская власть помимо наличия самостоятельных функций носит организационно оформленный характер, реализуется своеобразными методами и подтверждает свое существование политико-правовой практикой.

В учебном пособии представлен подход, в соответствии с которым самостоятельность ветви президентской власти не противоречит принципу разделения власти, практика реализации которого не носит универсального характера. Каждое государство, по существу, выстраивает собственную модель разделения власти.

Автор учебного пособия полагает, что существование различных точек зрения на статус главы российского государства обогащает конституционно-правовую науку, что, в конечном итоге, будет способствовать совершенствованию конституционной теории и практики реализации публичной власти.

Учебное издание

Осетров Сергей Анатольевич

ПРЕЗИДЕНТСКАЯ ВЛАСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебное пособие

Редактор И.И. Спиридонова
Компьютерная верстка И.И. Спиридоновой

Подписано в печать 27.12.2021. Формат 60x84 1/16.
Бумага офсетная. Печ. л. 9,25.
Тираж 25 экз. Заказ . Арт. – 6(Р4У)/2021.

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САМАРСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ АКАДЕМИКА С.П. КОРОЛЕВА»
(САМАРСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ)
443086, Самара, Московское шоссе, 34.

Издательство Самарского университета.
443086, Самара, Московское шоссе, 34.

