

## ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Елена Бондарец\*

*В статье автор исследует конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации, его место и роль в системе органов государственной власти; анализирует особенности осуществления полномочий главы государства в условиях реализации принципов демократизма и разделения власти.*

Президент Российской Федерации - глава государства, гарант Конституции, прав и свобод человека и гражданина. По своему статусу в системе государственной власти глава государства не принадлежит ни к одной из трех ветвей власти и фактически «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти» (п.1 ст. 80 Конституции Российской Федерации). Такая точка зрения не вызывает особых дискуссий и поддерживается большинством российских ученых-юристов. Хотя есть и правоведы, которые считают, что природа президентской власти в нашей Конституции прописана недостаточно четко, признавая, что президентская власть не является ни законодательной, ни исполнительной, ни судебной, они говорят о ее загадочности «по своей юридической природе»<sup>1</sup>.

Другие авторы подчеркивают, что функции и полномочия Президента Российской Федерации по своей природе и характеру реализации «являются в основном исполнительно-распорядительными»<sup>2</sup>. С.А. Авакьян, указывая на ведущее правовое положение Президента Российской Федерации

в системе государственного управления и его широкие властные полномочия в отношении исполнительной власти называет Правительство РФ «Правительством Президента Российской Федерации»<sup>3</sup>. Объясняется это наличием у Президента РФ полномочий «формировать, направлять, контролировать и в любой момент отправлять Правительство в отставку»<sup>4</sup>.

Среди ученых есть и такие, которые считают, что рассматривать полномочия Президента России следует исключительно в контексте неразрывной связи с исполнительной ветвью власти<sup>5</sup>. Однако такая точка зрения не получила какого-либо широкого распространения и поддержки ни в науке, ни, тем более, в практике государственного управления.

В разных странах институт президентства имеет свои особенности, в том числе в части правового статуса президента, его полномочий и роли в качестве главы государства. Чаще всего глава государства либо не входит ни в одну из ветвей власти, либо входит одновременно в законодательную и исполнительную, либо входит только лишь в исполнительную власть<sup>6</sup>. В последнем случае это государства с явно выраженной пре-

---

\* Бондарец Елена Борисовна,  
аспирантка кафедры государственного управления и права  
Международного института управления МГИМО(У) МИД России

зидентской формой правления. Примером такой формы правления являются Соединенные Штаты Америки, где согласно ст. 11 Конституции страны «исполнительная власть вверяется Президенту Соединенных Штатов Америки».

При парламентском типе правления фактическая власть сосредоточена в руках премьер-министра, который назначается на должность победившей на парламентских выборах политической партией. Президент при этом – фигура чисто номинальная. Пример тому – Италия, ФРГ. В условиях других типов разделения власти, например, смешанных (Румыния, Болгария, Польша), обеспечивается некий баланс полномочий президента, парламента и правительства, в процессе реализации которых не предполагается какого-либо контроля со стороны главы государства.

Однако Россию вряд ли определенно можно отнести к какому-либо из приведенных типов правления. Многие ученые сходятся во мнении, что в России сложилась не просто президентская, а, скорее, «суперпрезидентская» республика<sup>7</sup>. По мнению Ф. Закариа, исходя из объема полномочий Президента, Россию следует отнести к «нелиберальным демократиям»<sup>8</sup>. Последний вывод, по нашему мнению, конъюнктурно-политический и не является достаточно обоснованным с научной точки зрения. Хотя проблем в развитии политической системы в нашей стране не мало.

Сам Президент указывает на несовершенство демократических институтов политической системы. В своем Послании Федеральному Собранию 2008 года сформулировал 10 позиций по совершенствованию демократии, дальнейшей децентрализации и гуманизации политической системы, обращает внимание на повышение уровня и качества народного представительства во власти<sup>9</sup>. В сентябре 2010 года на Ярославском политическом форуме отметил, что Россия на сегодняшний день лишь «в определенной мере» соответствует стандартам демократии, находится в самом «начале пути» фундаментальных демократических преобразований<sup>10</sup>.

Реальность состоит в том, что с момента учреждения поста Президента в России четко прослеживается тенденция наделения его все большим объе-

мом властных полномочий. При этом юридически конституционный статус его должности остается неизменным. Происходит это, прежде всего, в силу того, что трактовка президентских полномочий и его личных «статусов» имеет достаточно пространственный характер, а значит, позволяет говорить о скрытых полномочиях Президента Российской Федерации<sup>11</sup>, которые с определенной периодичностью закрепляются новыми правовыми актами<sup>12</sup>.

По подсчетам профессора М.А. Краснова, за весь период существования института президентства в России глава государства получил 469 дополнительных полномочий. Помимо сфер, за которые Президент отвечает по Конституции (национальная безопасность, внешняя политика, взаимодействие органов государственной власти, кадровая политика), его полномочия распространились также на экономику, культуру, образование, федеративные отношения, организацию деятельности госорганов, общественных объединений и т. д. При этом, как отмечает ученый, Президенту передано огромное число (220) сугубо регулятивных полномочий<sup>13</sup>. Такое не наблюдается ни в одной известной президентской республике.

Ученые, политики, юристы могут соглашаться или нет с данным утверждением, но трудно отрицать очевидные факты, на которых данная позиция основана. Мы можем называть или не называть, основываясь на научно-теоретических признаках, Россию «суперпрезидентской» республикой. Однако бесспорно то, что в настоящий момент вся совокупность полномочий Президента РФ, закрепленная в нормативно-правовых актах или исходящая из них, настолько обширна, что это дает ему возможность руководить страной «по своему усмотрению» без особых ограничений и, по сути, ответственности (при существующих неприкосновенности Президента и сложной процедуры отрешения его от должности), что, если проводить параллели, очень напоминает положение монарха, не несущего юридической ответственности за свои действия.

Так на чем же конкретно основываются выводы о «суперполномочиях» Президента Российской Федерации? Рассмотрим нормативную составляющую данного вопроса.

Во-первых, как уже говорилось, Конституция указывает на то, что Президент России является главой государства, гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина, обеспечивающим согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Президент обладает правом использовать согласительные процедуры при разрешении разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектами, что предполагает ведущую роль Президента в иерархии органов государственной власти.

Во-вторых, фактически отсутствует какой-либо реальный контроль реализации Президентом Российской Федерации своих полномочий, причем не только со стороны гражданского общества, но и со стороны властных структур и органов государственной власти. Даже процедура отрешения Президента Российской Федерации от должности прописана в Конституции Российской Федерации так, что едва ли может быть осуществима на практике.

В-третьих, Президент Российской Федерации формирует, контролирует и отправляет в отставку Правительство Российской Федерации, координирует его деятельность, вправе председательствовать на его заседаниях. В ст. 32 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» говорится о непосредственном руководстве «деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий». Только Президент вправе устанавливать систему и структуру федеральных органов исполнительной власти<sup>14</sup>.

В-четвертых, Президент Российской Федерации назначает на руководящие должности не только должностных лиц органов исполнительной власти, но и судебной власти, а также в такие ключевые структуры, как Генеральная прокуратура, Центральный банк, Счетная палата Российской Федерации. По его представлению назначаются судьи высших судебных органов страны, избираются главы регионов.

В-пятых, Президент обладает правом не только законодательной ини-

циативы<sup>15</sup>, но и законоотрчества, издавая указы и распоряжения<sup>16</sup>, которые могут регулировать отношения, не урегулированные законодательством, до принятия соответствующего закона, восполнять пробелы в законодательстве, налагать вето на одобренные Федеральным Собранием законы. Более того, Конституционный суд установил, что Президент Российской Федерации может издавать указы по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции России и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов. Пояснив при этом, что само по себе отнесение того или иного вопроса к ведению Российской Федерации не означает невозможности его урегулирования иными, помимо закона, нормативными актами<sup>17</sup>.

В-шестых, Президент Российской Федерации определяет основные направления внешней и внутренней политики, утверждает военную доктрину, вводит военное и чрезвычайное положение на территории России, формирует органы для обеспечения деятельности в той или иной сфере (Государственный Совет, Совет Безопасности) или с общей компетенцией (Администрация Президента Российской Федерации), которые ему подконтрольны, осуществляет он и множество других ключевых полномочий по управлению страной. Результат, как справедливо утверждает профессор С.А. Авакьян, «Президент – ключевая фигура в руководстве государством, первое лицо политической жизни страны»<sup>18</sup>, обладающее всеобъемлющими полномочиями.

В юридической литературе полномочия Президента Российской Федерации часто подразделяют на группы в зависимости от сфер их реализации: 1) формирование и участие в деятельности федеральных органов государственной власти; 2) обеспечение осуществления полномочий федеральной государственной власти на всей территории России; 3) руководство внешней политикой; 4) руководство в военной сфере; 5) иные функции, возложенные Конституцией РФ на Президента. Рассмотрим основные из них.

Формируя органы государственной власти и участвуя в их деятельности, Президент Российской Федерации:

1) утверждает систему и структуру федеральных органов исполнительной власти<sup>19</sup>. Согласно ст. 83 Конституции Российской Федерации назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации; представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации; по предложению Председателя Правительства страны назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства, федеральных министров; представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда страны, а также кандидатуру Генерального прокурора Российской Федерации; назначает судей других федеральных судов; формирует Совет безопасности Российской Федерации; формирует Администрацию Президента страны; назначает полномочных представителей Президента Российской Федерации, высшее командование Вооруженных Сил России; назначает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях;

2) в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» вносит в парламенты субъектов Федерации кандидатуры на должности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации;

3) в соответствии с действующим законодательством назначает иных должностных лиц исполнительной власти, а также органов государственной власти со специальными полномочиями. Например, на основании ст. 21 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» глава

государства назначает пять членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации<sup>20</sup>.

4) вправе председательствовать на заседаниях Правительства, отменять в установленных Конституцией Российской Федерации случаях постановления и распоряжения Правительства (ст. 85 Конституции), непосредственно руководит некоторыми федеральными органами исполнительной власти: Министерством внутренних дел, Министерством иностранных дел, Министерством по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерством обороны, Министерством юстиции, 11 службами и 5 агентствами.

Чрезвычайно обширны полномочия Президента Российской Федерации по определению и реализации кадровой политики. М.А. Краснов выделяет 80 кадровых полномочий, в том числе право не только назначать на должности, но и присваивать звания, чины, привлекать к дисциплинарной ответственности, влиять на «социальный статус» людей, даже не состоящих на государственной службе<sup>21</sup>.

В рамках второй группы полномочий по обеспечению осуществления федеральной государственной власти на территории России Президент Российской Федерации:

1) создает Совет безопасности Российской Федерации; 2) назначает своих полномочных представителей при органах государственной власти, международных организациях и в федеральных округах; 3) использует согласительные процедуры для разрешения разногласий между федеральными органами и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; 4) обращается с запросом в Конституционный Суд РФ о проверке конституционности правовых актов и по другим основаниям, предусмотренным Конституцией, а также в иные федеральные суды; 5) на основании ст.ст. 9 и 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» вправе досрочно прекращать полномочия законодательного (представительного) органа государственной

власти субъекта Российской Федерации (в случае, если он не приводит принятый им правовой акт в соответствие с Конституцией страны и федеральными законами) и высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) путем отрешения его от должности в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации, а также отрешения от должности в связи с утратой доверия Президента за ненадлежащее исполнение своих обязанностей<sup>22</sup>.

При осуществлении внешней политики Президент Российской Федерации заключает международные договоры и соглашения от имени Российской Федерации, назначает и отзывает дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях, принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей, предоставляет полномочия на ведение переговоров и подписание международных договоров, заключаемых от имени Российской Федерации,<sup>23</sup> на основании п. «е» ст. 84 Конституции Российской Федерации обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. В соответствии со ст.ст. 78 и 79 Конституции глава государства уполномочен на заключение соглашений с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и международных договоров с другими государствами и международными объединениями государств.

Осуществляя полномочия по руководству в военной сфере, Президент Российской Федерации: 1) утверждает военную доктрину Российской Федерации; 2) назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил России; 3) возглавляет Совет Безопасности страны; 4) является Верховным главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации; 5) вводит военное и чрезвычайное положение в стране либо на ее части; 6) образует комиссии при Правительстве России в целях

реализации государственной политики по отдельным вопросам, в том числе для реализации государственной политики по военно-промышленным вопросам.

Исходя из представленных полномочий и сфер их действия, очевиден вывод о центральном месте Президента в системе органов государственной власти и всеобъемлющем характере его полномочий. В контексте реализации принципа разделения власти в настоящее время часто говорят о проблемах, существующих в России в связи с отсутствием действенной системы парламентского контроля. Все острее ставится вопрос о независимости судебной системы. В совокупности это дает основания говорить о том, что баланс властей в нашей стране действительно нарушен. И дело в данном случае не только в непропорциональном распределении полномочий внутри власти.

Куда серьезнее то, что система «сдержек и противовесов» по-настоящему не действует. Глубинной причиной сосредоточения широкого круга властных полномочий в руках главы государства во многом является результатом демократической незрелости нашей политической системы, «нарушения научных принципов структуризации государственных функций»<sup>24</sup>.

Нельзя не учитывать и особенности правления в режиме тандема «Медведев-Путин», - «особой формы государственного управления, сочетающей вертикаль власти с реализацией программных установок правящей партии, которую представляет премьер-министр»<sup>25</sup>, усиливающего исполнительную вертикаль власти. В.В. Путина нельзя назвать премьером «техническим», как это было до недавнего времени. Он руководитель не просто исполнительной власти, но и премьер политический, «опирающийся на авторитет, по сути, правящей партии, получившей широкое доверие народа»<sup>26</sup>.

Остается один вопрос, однозначный ответ на который сможет дать только время: насколько оправданна сложившаяся система централизации власти в нашей стране, сможет ли данный подход обеспечить эффективное развитие общества, надлежащую реализацию прав, свобод и законных интересов граждан. Ответ на этот вопрос даст только время.

## PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION: THE CONSTITUTIONAL-LEGAL STATUS IN THE SYSTEM OF THE BODIES OF STATE POWER

The author researches the constitutional-legal status of President of the Russian Federation, his position and role in the system of bodies of state power, analyses the peculiarities of the implementation of the Head of State's powers in the conditions of democracy and separation of powers.

E. Bondarets,  
Research Student, Department of State Administration and Law, International Institute of Administration, MGIMO (University) under the Ministry for Foreign Affairs of Russia

### Ключевые слова:

президент, конституционно-правовой статус, полномочия, механизм «сдержек и противовесов», исполнительная власть, законодательная власть, судебная власть.

### Keywords:

president, constitutional-legal status, powers, checks and balances, executive power, legislative power, judicial power.

### Литература:

- <sup>1</sup> См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. М., 2005. С. 134.
- <sup>2</sup> Краснов Ю.К. Принцип разделения властей в России: теория и практика // Право и управление. XXI век. 2005. № 1.
- <sup>3</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России. В 2 т. 4-е изд. М., 2010. С. 347.
- <sup>4</sup> Там же. С. 347.
- <sup>5</sup> См.: Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. Т. 1. М., 2002. С. 102; Киянханов И.Ш. Исполнительная власть в системе государственной власти // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы научно-практической конференции. М., 2004; Агапов А.Б. Федеральное административное право России: курс лекций. М., 1997. С. 27; Суворов В.Н. Конституционный статус Президента Российской Федерации. Дисс. на соиск. учен. степ. доктора юридических наук. М., 2000. С. 344.
- <sup>6</sup> См.: Енгибарян Р.В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции. М., 2010. С. 386.
- <sup>7</sup> См.: Fish M.S. The executive deception: superpresidentialism and the degradation of Russian politics; Sperling V. (ed). Building the Russian State: institutional crisis and the quest for democratic governance. 2000. Boulder, CO; Государство главы // Коммерсантъ. № 53 (4594). 29.03.2011 г.
- <sup>8</sup> The New York Times. 1997. November 2. P. 15.
- <sup>9</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г. // Российская газета. Неделя. № 4787. 05.11.2008 г.
- <sup>10</sup> Стенограмма Выступления Президента России Д.А. Медведева на пленарном заседании мирового политического форума «Современное государство: стандарты демократии и критерии эффективности» от 10 сентября 2010 г. // Электронный ресурс: <http://президент.рф/transcripts/8887>.
- <sup>11</sup> См.: Краснов М.А. Доктрина «подразумеваемых (скрытых) полномочий» главы государства в российской конституционно-правовой практике // Конституционный Вестник. № 2 (20)/2010. С. 68-81; Рахманов Л. М. Доктрина «скрытых» полномочий Президента РФ. – Уфа, 2005. С. 59-61.
- <sup>12</sup> См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изм. и доп. на 21.04.2011 г.); Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; Указ Президента РФ № 849 от 13 мая 2000 г. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» и др.
- <sup>13</sup> Государство главы // Коммерсантъ. № 53 (4594) от 29.03.2011 г.
- <sup>14</sup> См.: Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 15.03.2004. № 11. Ст. 945.
- <sup>15</sup> Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. Ст. 104.
- <sup>16</sup> Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. Ст. 90.
- <sup>17</sup> См.: Постановление Конституционного суда РФ от 30.04.1996 г. № 11-П // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320;

Постановление Конституционного суда РФ от 27.01.1999 г. № 2-П // СЗ РФ. 1999. № 6. Ст. 866.

<sup>18</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России. М., 2010. С. 347.

<sup>19</sup> См.: Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 15.03.2004. № 11. Ст. 945.

<sup>20</sup> См.: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>21</sup> См.: Государство главы // Коммерсантъ. № 53 (4594) от 29.03.2011 г.

<sup>22</sup> СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>23</sup> См.: Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

<sup>24</sup> Куриц С.Я., Воробьев В.П. Болезни государства: диагностика патологий системы государственного управления и права. М., МГИМО(У) МИД России, 2009. С. 312.

<sup>25</sup> Винокуров М.А. ТанDEM власти лучше двоевластия // Аргументы недели. 30 марта 2011 г. // Электронный ресурс: <http://www.argumenti.ru/>

<sup>26</sup> Там же.