

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
Кафедра теоретических и публично-правовых дисциплин

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ В ГЭК

Заведующий кафедрой

д-р юрид. наук, профессор


О.Ю.Винниченко

28.12 2022г.


ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
магистерская диссертация

**ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА РОССИЙСКОГО ГЛАВЫ
ГОСУДАРСТВА В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ**


40.04.01 Юриспруденция

Магистерская программа «Магистр права»

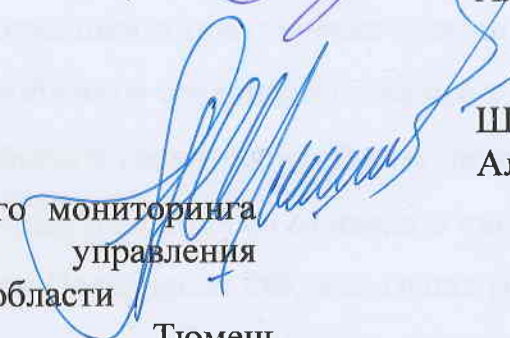
Выполнил(а) работу
Студент(ка) 3 курса
заочной
формы обучения


Монох Валерия
Олеговна

Научный руководитель
канд. юрид. наук, доцент


Авдеев Дмитрий
Александрович

Рецензент
канд. юрид. наук,
начальник отдела правового мониторинга
Главного правового управления
Правительства Тюменской области


Шишкин Антон
Александрович

Тюмень
2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ПРАВОВОЙ СТАТУС ГЛАВЫ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА .	7
1.1. ЭВОЛЮЦИЯ И СТАНОВЛЕНИЕ ГЛАВЫ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА.....	7
1.2. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ РОССИЙСКОГО МОНАРХА-САМОДЕРЖЦА И ЕГО РОЛЬ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ	13
1.3. ОСОБЕННОСТИ ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД РАЗВИТИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ	19
ГЛАВА 2. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СТАТУСА ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	25
2.1. ОСОБЕННОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО СТАТУСА ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ	25
2.2. МЕСТО ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТИ В РОССИИ.....	33
2.3. ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ГЛАВЫ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА	39
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	48
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	54

ВВЕДЕНИЕ

Важнейшим институтом власти в современном мире является глава государства. В большей части государств глава государства – это сильная политическая фигура, которая, как правило, руководит властью и представляет страну в международных отношениях. В России главой государства является Президент Российской Федерации (ч. 1 ст. 80 Конституции Российской Федерации).

Новый для российской государственности институт президентства появился в ходе демократических преобразований, как наиболее адекватное обеспечение идеи единства власти в специфических условиях государства. С момента введения накоплен определенный опыт, но при этом до сих пор сложным и противоречивым остаётся конституционное положение Президента в системе органов государственной власти Российской Федерации.

Актуальность темы исследования обусловлена, множественными спорами в юридической науке вокруг правового статуса главы российского государства. Наиболее дискуссионными являются следующие вопросы: к какой ветви государственной власти относится Президент Российской Федерации; соответствует ли текущий статус главы государства республиканской форме правления; в каком направлении должен развиваться правовой статус Президента РФ и многие другие.

Все вышеперечисленные вопросы стали ещё более актуальными после внесения в Конституцию РФ поправок в 2020 г., так как они, по мнению большинства исследователей, только усилили положение Президента РФ в системе публичной власти. Закономерно возникли вопросы о возможных пределах президентской власти, о его ответственности, о взаимоотношениях с другими органами власти. Также возобновилась дискуссия о том, что Россия стала на шаг ближе к суперпрезидентской республике, что угрожает ей в будущем превратиться в авторитарное государство.

Следовательно, необходимо переосмысление правового статуса главы российского государства. Представляется, что нужно обратить внимание не

только на статус Президента России, но и на положение главы российского государства на предыдущих исторических этапах его развития, т.е. с Древней Руси. Это поможет выявить общие закономерности становления и эволюции главы российского государства как института власти, сравнить его с современным статусом Президента РФ, а также лучше понять сущность президентства на текущем этапе развития российской государственности.

Объектом исследования выступает правовой статус главы российского государства в системе публичной власти, в который входят роль и предназначение, права и обязанности, гарантии и ответственность главы государства. Предметом исследования являются нормы отечественного конституционного законодательства, которые регулируют правовой статус главы государства и систему публичной власти.

Цель исследования – рассмотреть особенности правового статуса главы российского государства в системе публичной власти.

Задачи исследования:

- 1) рассмотреть историю становления и развития главы Российского государства;
- 2) исследовать правовое положение российского монарха-самодержца и его роль в системе публичного управления;
- 3) изучить особенности положения главы государства в советский период развития отечественной государственности;
- 4) рассмотреть особенности конституционного статуса Президента Российской Федерации в системе публичной власти в России;
- 5) исследовать место Президента Российской Федерации в системе разделения власти в России;
- 6) изучить проблемы совершенствования конституционно-правового статуса главы российского государства, предложить пути их решения и сформулировать законодательные предложения.

Методологической базой исследования послужили такие методы исследования, как: исторический, описательный, сравнительный, структурно-

функциональный и системный, которые позволили собрать, проанализировать необходимую информацию и сделать выводы о проделанном исследовании.

Нормативную базу исследования составило отечественное конституционное законодательство, которое регулирует правовой статус главы государства и систему публичной власти: Конституция России, Федеральный закон «О Государственном Совете Российской Федерации», Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и др.

Теоретическую базу исследования составили научные статьи, учебные пособия, диссертации и научные монографии учёных и специалистов в области конституционного права, теории государства и права, также истории отечественного государства и права. В науке конституционного права правовому статусу главы российского государства посвящены работы таких исследователей, как: С.А. Авакьян, М.В. Баглай, Н.В. Бобракова, Б.Н. Габричидзе, В.В. Захаров, Н.Е. Колобаева, С.В. Нарутто, Н.Е. Таева, и др. Многие исследования посвящены отдельным аспектам его правового статуса. Так, место Президента России в системе разделения властей исследовали следующие учёные: Д.А. Авдеев, Х.Ч. Исмаилова, И.Д. Лебединцев, А.С. Исаков, Н.М. Колосова, С.Н. Матросов, А.Г. Петров, Г.Н. Чеботарёв и др. Историческому анализу развития статуса главы государства посвящены работы таких исследователей, как: А.Л. Бредихин, Ю.В. Величко, В.А. Кнурова, В.А. Мартыненко, А.Н. Медушевский, В.М. Сырых, Д.М. Терехов и др.

Научная новизна раскрывается в сформулированных автором в практических предложениях по совершенствованию положений конституционного законодательства, регулирующих статус Президента в России.

По результатам исследования опубликована статья в сборнике «Актуальные проблемы конституционного, муниципального и международного права» (2022 г. Курск) на тему «Особенности конституционного статуса Президента Российской Федерации в системе публичной власти в России»,

статья «Проблемы совершенствования конституционно-правового статуса главы российского государства» находится на стадии публикации.

Структура работы определена целями и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, библиографического списка.

ГЛАВА 1. ПРАВОВОЙ СТАТУС ГЛАВЫ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

1.1. ЭВОЛЮЦИЯ И СТАНОВЛЕНИЕ ГЛАВЫ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

Правовой статус Президента Российской Федерации и его место в современной системе публичной власти во многом являются закономерным продолжением процесса эволюции главы Российского государства. Поэтому следует рассмотреть, как возник и развивался статус главы Российского государства.

О наличии главы государства можно говорить уже на этапе Древнерусского государства. Многие политические институты Древней Руси находились в зачаточном состоянии, не имели чёткого законодательного закрепления. Тем не менее, они образовывали структуру, достаточную для того, чтобы управлять государственным образованием и наладить многие процессы в жизни общества: экономические, политические и др. [Носков В.А., с.47].

Глава государства в Древней Руси – это князь, которого можно рассматривать в качестве органа власти наряду с вече. Уже в Киевской Руси сложился полноценный институт власти князя, выступавший как необходимый для осуществления управления государством. Поэтому князь мог приглашаться извне [Кнурова В.А., с.334].

Изначально княжеская власть в системе публичной власти рассматривалась как производная от власти вече. То есть она носила, по сути, демократический характер, так как само вече было представительным органом власти. Кроме того, князь и вече активно взаимодействовали между собой и, как следствие, с народом. Например, принимать важные решения при наличии народного согласия [Захаров В.В., с.15].

Однако дальнейшее государственное развитие требовало установления гарантий политического единства территории. Это способствовало утверждению единой формы правления. В X в. власть князя Киева усиливалась за счёт поглощения власти князей других восточнославянских

племенных союзов. Крещение Руси тоже стало фактором, способствовавшим концентрации власти в руках киевских князей.

Уже на рассматриваемом этапе развития отечественной системы государственного управления оформился круг функций главы государства.

Во-первых, князь занимался защитой отечества, для чего собирал и организовывал войско, планировал нападения или оборонительные операции, осуществлял дипломатию и т.п.

Во-вторых, князь осуществлял внутреннее управление, причём в эту функцию входило и осуществление правосудия. Князь играл роль арбитра, который разрешал споры, вышедшие за рамки общины. Следствием этого стало появление у князя и правотворческой функции: он формировал не только судебную практику, но и принимал княжеские уставы.

В-третьих, князь занимался административной деятельностью. Она сводилась к назначению местной администрации, определению даней, пошлин и повинностей. Первоначально сбор дани проводился посредством кругового объезда племён, вошедших в союз (полюдье). Восстание древлян заставило княгиню Ольгу отменить полюдье и установить уставы и уроки, погосты, лани и оброки. На смену полюдью пришёл систематический сбор дани в административных центрах специальными представителями княжеской власти на местах [Дворниченко А.Ю., с.144].

В-четвёртых, князь традиционно считался главой религиозного культа. До принятия христианства именно князь был верховным жрецом и руководил религиозной политикой. После принятия христианства князь непосредственно не отправляли религиозных функций, но на них лежала обязанность по распространению христианства.

Важная характеристика статуса главы Российского государства – это порядок передачи власти от князя к наследнику. Долгое время порядок наследования престола не был урегулирован законодательно: до XI в. практиковалась передача власти от отца к сыну. И в 1054 г. князь Ярослав Мудрый осуществил реформу, по которой устанавливалась система

старшинства городов. Старший сын получал после смерти отца в княжение Киев, далее шли Новгород, Чернигов и др. В случае смерти сына-престолонаследника, например, старшего сына, получившего киевский престол, он переходил ни его детям, а младшему брату. Все остальные братья передвигались по княжениям на лучшие места. Дети старшего брата могли получить великокняжеский стол только после смерти последнего своего дяди [Авакьян С.А., с.98].

Процесс отделения власти от населения и укрепления княжеской власти характеризует появление совета при князе. Совет при князе в Древней Руси X-XII вв. не являлся постоянным учреждением, а представлял собой нерегулярные совещания князя со своими приближенными, верхушкой дружины. Совет не выступал самостоятельным политическим институтом без участия князя, поэтому все, что относилось к компетенции князя, относилось и к ведению совета. В состав совета могли входить старшие дружинники, тысяцкий, воевода, городские старцы, церковные иерархи и т.п. Численность совета не была постоянной и в каждом конкретном случае определялась важностью обсуждаемого вопроса.

Получается, на этапе становления правового статуса главы Российского государства он был одним из трёх центральных органов власти наряду с вече и формирующимся боярством. Так, князь нуждался в поддержке вече и дружины, а вече, в свою очередь, действовало совместно с князем.

Дальнейшая эволюция главы Российского государства протекает в условиях феодальной раздробленности, из-за чего в разных частях страны статус и круг полномочий князя существенно различался, как и политическая система в целом.

Отличия статуса князя в Северо-Восточной и Юго-Западной Руси были во многом продиктованы региональными факторами. Территории на Северо-Востоке были удалены от мест, где шла борьба за власть между князьями, и поэтому местная власть князя стала более стабильной. Напротив, на Юго-Западе Руси ослабление княжества из-за многочисленных конфликтов стало

причиной усиления боярства. А в Северо-Западной Руси вече было значительно сильнее князя, так как на этой территории была развита торговля, а не земледелие, из-за чего влияние обрели не князь с дружиной, а купцы [Кнурова В.А., с.334].

В Северо-Восточной Руси, где доминировало Владимиро-Суздальское, в период княжения Всеволода Большое Гнездо появился титул великого князя. Он возглавлял феодальную иерархию, и при этом он оставался главой собственного княжества.

В системе власти главную роль играл великий князь. Усиление его власти обусловлено тем, что именно князья вместе с дружиной освоили территории Северо-Восточной Руси. Дружинники, получив от князя земельные наделы, стали сильной опорой княжеской власти. При этом князь был не одним из дружины, а стоял над ней. Поэтому все земли считались частной собственностью князя, являвшегося независимым главой княжества.

Как и ранее, в круг полномочий князя входили административные, военные и судебные. Его деятельность опиралась на боярство, которое образовывало совет. В него входили наиболее близкие к князю бояре, которым он доверял. При этом принимать решения князь мог самостоятельно, без согласия совета бояр.

Князья собирали для решения наиболее важных вопросов вече. Характерной чертой государственности Северо-Восточной Руси была слабость вечевых порядков. Население, разбросанное мелкими посёлками на обширных пространствах, не имело возможности собираться в далекий город на вече. Жители же удельного города не обладали достаточной силой, организованностью и независимостью, чтобы заставить великого князя подчиняться их воле.

В свою очередь, в Юго-Западной Руси положение князя было слабее, чем в Северо-Восточной. Князь также был одним из высших органов власти вместе с вече и боярским советом, однако имел преимущественно военные, судебные и административные функции. В частности, князь занимался назначением

городских и волостных должностных лиц, распределял земли для служилых людей и т.п.

При этом княжеская власть не отличалась прочностью: бояре имели более сильную власть, так как именно они управляли княжеским столом, осуществляли приглашение князей, равно как и их смещение. Боярский совет принимал ключевые государственные решения, в то время как князь был, по сути, политическим инструментом боярства. Кроме того, правотворчество князя напрямую зависело от бояр, так как издание любого акта требовало согласия последних [Исаев И.А., с.102].

Следует также обратиться к особенностям статуса князя на Северо-Западе Руси, где доминирующей силой являлся Новгород. Новгородская земля развивалась по пути, предполагающему сочетание монархии, демократии и олигархии. Можно говорить о наличии довольно сложной системы государственного управления, где имела место система сдержек и противовесов, что характерно для разделения власти на три ветви.

Высшим властным органом было вече, что отражало демократическую традицию политического строя Новгородской земли. Компетенция новгородского веча была широкой. К его полномочиям относились: принятие законов; избрание высших должностных лиц новгородской администрации; избрание кандидата на пост новгородского архиепископа; земельные пожалования. Кроме того, вече было высшей судебной инстанцией: оно разбирало по существу дела, связанные с политическими и другими важнейшими преступлениями. Народное собрание решало все вопросы внешней политики.

Князь в системе власти занимал вторичное, производное место по отношению к вече. Это проявлялось, во-первых, в том, что вече приглашало (призывало) князя и имело возможность сместить его с должности («указать путь»). Князь приглашался на определённых условиях.

Во-вторых, вече занималось разрешением споров с князем между должностными лицами города, т.е. его решения были обязательны для князя.

Кроме того, новгородский князь не имел права судить без посадника. На низшие должности в управлении Новгородской республикой князь имел право назначать людей только из новгородского населения и с согласия посадника. Также князь не мог без согласия посадника раздавать волости в кормление. Князь не мог отнять должность у новгородского чиновника, предварительно не объявив его вины на вече; не имел права собирать дани с новгородских владений, он мог только получить «дар» с новгородских волостей [Кнурова В.А., с.335].

Нужно отметить и то, что князь пользовался в Новгородской республике различными судебными и проезжими пошлинами, разными рыбными ловлями, сенокосами, бортями, звериными гонами. Однако пользование ими осуществлялось по определенным правилам, в строго установленное время и в обусловленных размерах. Особым условием в рядах новгородцев с князьями запрещалось князю, княгине, а также их боярам и дворянам приобретать или заводить села и слободы в Новгородской земле и принимать людей в заклад, т.е. в личную зависимость [Квитчук А.С., с.104].

Что касается функций князя в Новгороде, то они относились в основном к внешней политике. Так, в круг его полномочий входили помощь княжеству в случае войны, однако начать её самостоятельно он не мог – требовалось соответствующее постановление вече. Если война всё-таки была объявлена, то князь руководил войском.

Нельзя не отметить, что в Новгородском княжестве князья занимались также правотворчеством. Княжеские акты можно считать самостоятельными источниками древнерусского права. К ним относились, например, уставы и грамоты, многие из которых издавались письменно. Как правило, князья стремились урегулировать вопросы, входящие в круг их полномочий. Для этого они принимали решения по отдельным ситуациям, что обусловило казуальность княжеских актов.

Таким образом, становление главы Российского государства произошло уже в Древней Руси, где им являлся князь. Он был одним из трёх центральных

органов власти наряду с вече и боярством. При отсутствии разделения властей система государственного управления функционировала таким образом, что ни один орган не мог функционировать без другого. В частности, князь нуждался в поддержке вече и дружины.

Дальнейшая эволюция главы Российского государства происходила в условиях феодальной раздробленности: в разных регионах князь имел свой правовой статус в системе власти. Так, власть князя на Северо-Востоке была более сильной и стабильной, потому что эти территории были удалены от мест, где шла борьба за власть между князьями. В свою очередь, на Юго-Западе Руси ослабление княжества из-за многочисленных конфликтов между князьями стало причиной усиления боярства. Наконец, в Северо-Западной Руси вече было значительно сильнее князя, потому что здесь была развита торговля, а не земледелие, из-за чего влияние обрели не князь с дружинниками-землевладельцами, а купцы.

Тем не менее, несмотря на отличия статуса князя на разных территориях, можно выделить следующие основные признаки его правового статуса как главы государства: во-первых, он играл роль лидера, руководителя государства, который должен был обеспечивать безопасность и единство территорий; во-вторых, имел широкий круг полномочий, который выходил за рамки только исполнительной, судебной или законодательной власти. Как правило, занимался административными и военными функциями, также мог выступать в качестве судьи и законодателя. В-третьих, с развитием и усложнением государственного управления князь всё больше концентрируется на вопросах, связанных с осуществлением исполнительной власти.

1.2. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ РОССИЙСКОГО МОНАРХА-САМОДЕРЖЦА И ЕГО РОЛЬ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Новый этап развития правового положения главы государства происходит с централизацией Российского государства. С одной стороны, отчётливо проявляется тенденция усиления власти в руках одного лица – монарха. С другой стороны, как и на Руси, не было одинакового правового

статуса даже у двух глав государств, идущих друг за другом. Одна из причин – правовой статус монарха напрямую зависел от его личности. Так, монархи, которые имели склонность к неограниченной власти, минимизировали роль других органов власти.

В период XV-XVII вв. главная тенденция состояла в том, что растёт роль главы государства, который стал именоваться царём. Московские князья, которые присоединили к своему княжеству земли, становились сильнее, что обусловило установление единодержавия в дальнейшем. При этом бояре и удельные князья, наоборот, становились менее сильными участниками государственного управления, так как стали частью единого Московского государства. Также нужно отметить, что окончание в 1480 г. ордынского ига тоже стало одной из причин усиления власти главы государства [Бредихин А.Л., с.92].

После 1485 г. великий князь Иван III называет себя «государем всея Руси», а бояре именуют себя холопами великого князя. Иван III взял себе новый титул – «самодержец», который символизировал силу новой власти.

В 1547 г. Иван IV стал царём, т.е. приобрёл титул, который был выше княжеского и равен императору. Данный титул отражал то, что глава государства стал самодержцем. Кроме того, произошла сакрализация власти государя, что дополнительно усилило его положение.

Получается, что в XVII в. произошёл переломный для правового положения главы государства процесс – он превратился в монарха-самодержца, получив практически неограниченную власть. Монарх обрёл крайне широкий круг полномочий, среди которых были, помимо прочего, правотворческие: он мог единолично или вместе с другими органами законодательной власти (Боярской думой и земскими соборами) издавать законы. Наиболее важные акты могли издаваться только совместно с ними.

Монарх продолжил руководить системой органов государственного управления: он формировал структуру этой системы, назначал должностных лиц и т.п. Так же, как и древнерусские князья, монарх играл роль руководителя

военной власти. Кроме того, он был верховным судьёй, т.е. его функции в судебной области стали шире.

Русский государь выступал в роли защитника и верховного главы православной церкви. Он имел право контролировать церковную жизнь, руководить действиями церковных властей. Ему принадлежало право участия в выборе и низложении митрополита (патриарха) и местных епископов. Это далеко не означало неограниченности полномочий монарха: он был обязан действовать в духе православной церкви.

Усиление положения монарха проявилось в том, что он обрёл целый ряд исключительных прав. В частности, он не нёс никакой юридической ответственности за собственные действия и решения. Не было суда или иного органа, который был вправе привлечь монарха к ответственности. Значит, монарх мог принимать непопулярные среди народа решения и не бояться привлечения к ответственности.

Следовательно, в XV-XVII вв. Российское государство превратилось в монархию. После феодальной раздробленности усиление власти монарха стало закономерным процессом, отвечающим на потребности страны и общества объединиться и консолидировать усилия для социально-экономического развития. Но монархия пока что не была абсолютной, потому что существовали Боярская Дума и земские соборы, помогающие монарху и ограничивающие его полномочия, прежде всего правотворческие.

Следующий этап развития правового статуса главы государства связан с титулом императора, введённый Петром I. В XVIII в. Россия превратилась в абсолютную монархию, потому что самодержавный-монарх получил всю полноту управления государством. Император стал независимым как от других органов власти, так и от народа [Сафронова Е.В., Шайрян Г.П., с. 246].

Император стал олицетворением высшей власти, которая целиком и полностью сосредоточилась в его руках. Самостоятельной законодательной ветви власти не было, так как император выступал главным законотворцем. Именные указы, издаваемые императором, обладали юридической силой

закона. Из-за этого смешивались административная и правотворческая функции государя, что отрицательно сказалось на качестве издаваемых указов. Поэтому в дальнейшем были закреплены формы и процедуры правотворческой деятельности монарха [Кротов П.А., с.41].

Император выступал главой всего административного аппарата. В связи с этим ему принадлежало право создавать государственные органы и определять их структуру, а также организовывать деятельность. Он имел право на назначение, перемещение и увольнение чиновников, что производилось в соответствии с требованиями Табели о рангах от 24 января 1722 г.

Также император обладал исключительной компетенцией по управлению имуществом Российского государства, поскольку рассматривался как хозяин всех его материальных средств. Он имел право вводить налоги и сборы, устанавливать повинности, утверждал государственную роспись доходов и расходов.

Император России продолжал быть верховным руководителем армии и флота. Далеко не все императоры непосредственно командовали вооружёнными силами, однако правовых ограничений для этого не было. Император занимался устройством российских войск, их финансированием и другими вопросами, связанными с управлением в военной области.

Получили развитие дипломатические и иные функции государя, связанные с осуществлением внешней политики. Как правило, император занимался отправкой и приёмом послов и дипломатов, заключением договоров соглашений с другими государствами. Ключевые вопросы международных отношений (объявление войны, обещание вступления в союз и др.) тоже входили в круг полномочий главы государства.

Стоит также отметить, что император принимал участие в отправлении правосудия. Действовавшее законодательство предусматривало разные способы участия императора в его осуществлении: рассмотрение прошений, поданных на высочайшее рассмотрение; создание особых судов, как правило, для рассмотрения тяжких государственных преступлений и т.п.

Ещё одно значимое изменение в правовом статусе императора – это порядок наследования престола. Он менялся несколько раз. Так, с 1722 г. вместо наследования по закону введено наследование по завещанию. То есть император получил возможность выбирать наследника из более широкого круга лиц. Однако в 1797 г. престолонаследие по закону было восстановлено: императором становился сын государя либо старший из братьев, если сыновей не было [Исаев И.А., Салтыкова С.А., с.113].

Получается, что с XVIII в. глава Российского государства, ставший абсолютным монархом, окончательно превратился в единоличного носителя верховной власти. Совокупность имеющихся у него полномочий позволяет сделать вывод о том, что предназначение императора – это руководить страной таким образом, чтобы обеспечить её развитие и безопасность, принести пользу для народа. Следовательно, в системе публичной власти России сформировалась абсолютная монархия. Власть не делилась на ветви, а вместо этого была сосредоточена в руках монарха и являлась неделимой.

Однако тенденция усиления власти монарха имела пределы и прекратилась в начале XX в.: абсолютная монархия стала ограниченной из-за Первой русской революции. Законодательным оформлением указанного перехода стал Манифест об усовершенствовании государственного порядка от 17 октября 1905 г.

Отныне правовой статус императора развивался по пути сужения полномочий, в первую очередь – в законодательной области. Если административные функции продолжили быть широкими, то правотворческие были поделены с новообразованными органами власти: Государственной думой и Государственным советом [Терехов Д.М., с.162].

Император по-прежнему имел верховную власть, но она сместилась в сторону исполнительной: он продолжал руководить внешней политикой, дипломатией, был главнокомандующим российскими вооружёнными силами. В законодательной сфере он сохранил право утверждать законы, что тоже говорило о сохранении за ним сильной власти.

В этой связи исследователи-историки отмечают, что в начале XX в. Россия стала дуалистической монархией. С одной стороны, система государственной власти предполагала разделение ролей по принципу разделения властей. С другой стороны, так и не сложилось системы сдержек и противовесов, из-за чего император продолжил быть главной политической фигурой, в руках которого была сосредоточена власть [Захаров В.В, Сырых В.М., т.2, с.391].

Таким образом, правовое положение главы Российского государства с установлением монархией изначально шло по пути усиления его власти (XVII в. – конец XIX в.), а затем – ослабления (начало XIX в.):

– в XV-XVII вв. Российское государство превратилось в монархию, и после феодальной раздробленности усиление власти монарха стало закономерным процессом, отвечающим на потребности страны и общества объединиться и консолидировать усилия для социально-экономического развития. Монархия ещё не была абсолютной, потому что существовали Боярская Дума и земские соборы, ограничивающие его полномочия, прежде всего правотворческие;

– в XVIII в. глава Российского государства, став абсолютным монархом, окончательно превратился в единоличного носителя верховной власти. Совокупность имеющихся у него полномочий позволяет сделать вывод о том, что предназначение императора – это руководить страной таким образом, чтобы обеспечить её развитие и безопасность, принести пользу для народа. В системе публичной власти России сформировалась абсолютная монархия;

– в начале XX в. Россия стала дуалистической монархией. Система государственной власти предполагала разделение ролей по принципу разделения властей. Однако так и не сложилось системы сдержек и противовесов, из-за чего император продолжил быть главной политической фигурой, в руках которого была сосредоточена власть.

Следовательно, правовое положение российского монарха-самодержца продолжило тенденции, сложившиеся в Древней Руси: глава государства

продолжил быть центральным лицом власти, руководителем государственного аппарата и органом, от которого зависит внутренняя и внешняя государственная политика.

1.3. ОСОБЕННОСТИ ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД РАЗВИТИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Следующий период развития статуса главы государства – советский период, в течение которого произошли существенные перемены. Основная особенность – сильное противоречие советского законодательства с фактическим положением главы государства.

Так, Конституция СССР 1936 г. (или «Сталинская конституция») закрепила систему высших органов власти, где были предусмотрены представительные органы. К ним относились Верховные Советы СССР и союзных республик. То есть законодательно были предусмотрены реальное народовластие и демократия.

Были даже позаимствованы отдельные принципы буржуазного парламентаризма: отнесение законодательной деятельности к сфере представительных органов и др. Однако над авторами Конституции СССР 1936 г. довлел многолетний опыт работы съездов Советов, поэтому Конституция сохранила и некоторые принципы их деятельности. Это, например, признание представительных органов высшими органами государства.

В то же время некоторые положения Конституции СССР демонстрировали такие демократические принципы формирования представительных органов государства, которые были не известны буржуазному парламентаризму: всеобщность выборов, обязанность депутатов отчитываться перед избирателями о своей работе и др. [Сырых В.М., т.2, с.184].

Согласно Конституции СССР, высший орган государственной власти – это Верховный Совет СССР, который состоял из двух палат: Совета Союза и Совета Национальностей. Первая палата обеспечивала представительство всего населения страны. Совет Национальностей должен был обеспечивать интересы

отдельных союзных и автономных республик и иных национальных образований.

Будучи высшим органом власти, Верховный Совет СССР имел все те полномочия, которые входили в ведение СССР, если они не были отнесены к функциям нижестоящих органов, среди которых: Совет Народных Комиссаров (СНК), Президиум ВС СССР и др. В итоге рассматриваемый орган занимался тем, что издавал законы, действующие на всей территории страны; избирал членов президиума; образовывал СНК; избирал других должностных лиц, например, судей Верховного Суда.

Однако, как отмечается исследователями, приведённые положения Основного закона носили декларативный и формальный характер. На деле вместо народовластия в СССР сложилась система, где верховная власть принадлежала общесоюзным органам власти и коммунистической партии [Мартыненко В.А., с.266].

Конституция СССР 1936 г. в качестве второго органа власти называла Президиум Верховного Совета СССР (ПВС СССР). Именно он на практике играл ключевую роль в политической жизни государства. Более того, исследователи нередко называют его «коллегиальным президентом страны» [Сафронова А.М., с.86].

К его ведению относились вопросы, входящие в компетенцию буржуазных президентов: роспуск представительных органов государства, установление воинских званий, дипломатических рангов, иных специальных званий, назначение и отзыв полномочных представителей СССР в иностранных государствах и т.д. II-й ВС СССР имел также право в период между сессиями Верховного Совета СССР освобождать от должности и назначать отдельных наркомов СССР с последующим внесением кандидатур на утверждение Верховного Совета СССР.

Однако ПВС СССР не имел права заниматься законодательной деятельностью, принимать законы СССР. Конституция предоставляла ему право только толковать законы и принимать указы. Но Конституция не

содержала чёткого регулирования соотношения общесоюзных законов и указов ПВС СССР. Из-за этого сложилась практика, при которой ПВС СССР менял законы СССР путём принятия указов, что, по сути, нарушало конституционные требования. Единственный механизм, который мог препятствовать этому – Верховный Совет СССР, который должен был утвердить такого рода указы, иначе они не действовали [Мунчаев Ш.М., с.70].

Получается, что, с одной стороны, советское законодательство не предусматривало должности, которую можно было бы рассматривать как главу государства. Вместо этого существовали только коллективные органы власти. Однако фактически существовали государственные должности, у которых была сосредоточена реальная власть. Они менялись на протяжении развития советского государства. Так, изначально главой государства был Председатель СНК СССР, пост которого занимал В.И. Ленин (1922-1924 гг.). Далее должность главы государства неразрывно связана с руководителем коммунистической партии. И.В. Сталин был Генеральным секретарём партии (1925-1953 гг.) [Медушевский А.Н., с.380].

Как отмечают историки-исследователи, правовой статус главы государства в СССР сильно зависел от личности. Так, И.В. Сталин, который фактически был диктатором при установившей «демократию» Конституции 1936-го года, как и российские цари и императоры стремился укрепить свою власть, сосредоточить её у себя, а не распределять между высшими органами власти [Величко Ю.В., с.42].

Кроме того, огромную роль играло идеологическое обоснование власти. Так, в соответствии с идеологией марксизма-ленинизма сталинский режим преобразовал частную собственность в государственную. К 1938 г. государство могло неограниченно распоряжаться всем в огромной стране, включая собственность коллективных хозяйств, общественных организаций, и даже личную собственность граждан СССР. Экономическое развитие страны направлялось директивными государственными планами. Широко

практиковались мобилизации трудовых ресурсов для реализации важнейших хозяйственных задач.

Глава государства руководит партией и государством, т.е. власть вновь стала сильно централизованной. При И.В. Сталине можно говорить о существовании строгой вертикали власти, где он возглавлял партийно-государственное руководство, но не ограничивался этим. В частности, он мог лично давать указания секретарям местных комитетов партии и другим должностным лицам.

Однако подобный статус главы государства просуществовал до Перестройки, начавшейся в 1985 г. При М.С. Горбачёве была учреждена должность Президента СССР.

Закон СССР от 14 марта 1990 г. № 1360-I «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) СССР» предусматривал, что Президент СССР будет избираться путём выборов – прямых, тайных, всеобщих и равных. Однако М.С. Горбачёв был избран в качестве первого (и последнего) Президента СССР иным образом – на съезде народных депутатов весной 1990 г.

Конституция СССР 1977 г. после указанных изменений стала прямо предусматривать, что Президент СССР – это глава государства с широким кругом полномочий. Так, он имел возможность влияния на работу Верховного Совета СССР путём отклонения принятых им законов. В правотворческой области он получил право издания нормативных указов в экономической и социальных сферах. Кроме того, он был наделён правомочием по созданию новых органов власти.

Исследуя причины изменения правового статуса главы советского государства, часто отмечается, что толчком стал «кризис советского федерализма, проявившийся при обновлении политического курса». Политика республик повернулась в сторону выхода из государственно-правового пространства СССР путём принятия ряда нормативно-правовых актов, противоречащих Конституции СССР. Результатом этих и многих других

процессов стало усугубление социально-экономических явлений, связанных с развалом хозяйств, дороговизной, межнациональными конфликтами и др.

Несомненно, если рассматривать идеи реформы, то институт президентства был направлен на то, чтобы сделать ситуация в стране более стабильной, а также обеспечить формирование основ для правового государства, верховенства закона, правового равенства и т.п. Однако практика показала, что этот шаг, как и вся Перестройка в целом, напротив, стали одной из причин усугубления политического, экономического и социального кризисов. Конечным итогом стал развал советского государства [Мунчаев Ш.М., Устинов В.М., с.320].

Новое государство, Российская Федерация, отказалась от многих институтов СССР, однако президентство осталось и более того – вокруг него, стала складываться политическая система новой страны. При этом можно выделить три этапа формирования данного института на современном этапе:

1) «Союзное президентство» (15 марта 1990 г. – 25 декабря 1991 г.). Как было отмечено ранее, Президент СССР не смог добиться сохранения территориального единства союзного государства. Другие высшие органы власти (Верховный Совет СССР, Генеральный Секретарь и др.) также не смогли решить эти проблемы;

2) первый этап президентства в Российской Федерации (до 12 декабря 1993 г.). Изначально власть Президента России была сильно ограничена пока что существовавшей властью Советов, из-за чего можно говорить о «двоевластии» того периода. Стала оформляться роль главы государства как лица, которое должно было принимать ключевые решения в жизни страны и нести ответственность за них [Кавкаева Ю.А, с.64];

3) второй этап президентства в Российской Федерации (после принятия Конституции России). На этом этапе сформировались основы конституционно-правового статуса Президента России (они будут подробнее рассмотрены во второй главе настоящего исследования). Однако Конституционная реформа

2020 г. говорит о том, что правовой статус главы государства меняется и поэтому требует периодического переосмысления.

Таким образом, статус главы государства в советский период развития отечественной государственности показывает, что, с одной стороны, законодательно власть принадлежала коллегиальным органам власти, с другой стороны, фактически глава государства, как и в Российской Империи, являлся единоличным носителем власти. Система публичной власти существовала вокруг Совета Народных Комиссаров, позже – вокруг руководства всесоюзной коммунистической партии. Можно утверждать, что правовой статус главы государства не был стабилен, так как менялся каждый раз с приходом к власти новой личности: В.И. Ленин, И.В. Сталин и др. Апофеозом этого стало введение института президентства М.С. Горбачёвым.

На основании исследования становления и эволюции правового статуса главы российского государства можно выделить наличие общих закономерностей, свойственных как для Древней Руси, так и для Советского государства: 1) глава государства – это единоличный орган власти, который руководит системой государственного управления; 2) он имеет широкий круг полномочий, выходящий за рамки какой-либо одной ветви власти; 3) несмотря на постоянные реформирования системы публичной власти, даже при законодательном отказе от института главы государства, фактически всегда власть в российском государстве сосредотачивается у одной личности, от которой зависят основные направления государственного развития и многие другие вопросы. Таким образом, глава государства – это неотъемлемый центральный институт власти в российском государстве.

ГЛАВА 2. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СТАТУСА ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. ОСОБЕННОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО СТАТУСА ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

Наука конституционного права под конституционным статусом Президента Российской Федерации (далее – Президент РФ) в общем виде понимает его правовой статус как главы государства, т.е. совокупность прав и обязанностей в отношении народа и органов власти.

По мнению Н.Е. Колобаевой конституционный статус Президента РФ представляет собой систему, элементы которой в совокупности отражают правовую личность главы государства, положение в стране и в обществе по отношению к другим правовым субъектам. Отмечается, что этот статус, хоть и закреплён в Конституции РФ, но является динамичным [Колобаева Н.Е., с.28].

Похожее определение сформулировано Н.И. Бородиной, по её мнению, рассматриваемый статус есть устойчивая, но развивающаяся система элементов, которая урегулирована конституционно-правовыми нормами и выражает особенности Президента РФ в стране и в обществе как одного из субъектов права [Бородин Н.И., с.7].

Будучи системой, конституционно-правовой статус Президента РФ включает в себя несколько элементов. Исследователи наиболее часто выделяют четыре составляющих данного статуса, среди которых:

Во-первых, цель и предназначение главы государства. Речь идёт о том, какую роль играет Президент России для государства и общества. Этот элемент крайне важен, так как выступает основой для остальных, ведь характеризует положение главы государства в системе публичной власти (в частности, взаимоотношения с органами государственной власти).

Следует отметить, что публичная власть – это федеральные и региональные органы государственной власти, иные государственные и местные органы в их совокупности, которые осуществляют свою деятельность

для соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, а также для создания условий социально-экономического развития страны (п. 1 ст. 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»).

О цели и предназначении Президента РФ говорят положения действующей Конституции РФ. Согласно ч. 1 ст. 80, он является главой государства. Как верно отмечает С.А. Авакьян, сказанное свидетельствует о том, что Президент РФ имеет ведущее положение в системе органов власти. Косвенным подтверждением этого можно считать то, что в структуре Основного закона страны глава о Президенте РФ (гл. 4) расположена перед Федеральным собранием (гл. 5).

Президент в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Он как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях (ч. 3 ст. 80).

Если ранее Президент определялся, как глава исполнительной власти и высшее должностное лицо в стране, то сейчас он является главой государства, гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, её независимости и государственной целостности.

Динамичность конституционно-правового статуса главы государства выразилось в том, что в 2020 г. была осуществлена конституционная реформа путём внесения изменений в Основной закон страны. Часть из них затронула цель и предназначение Президента РФ: отныне, согласно ст. 80, он «поддерживает гражданский мир и согласие в стране», «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти» (ч. 2).

Роль и назначение Президента РФ конкретизируются в Федеральном законе от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной

власти в субъектах Российской Федерации», согласно которому он обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти в стране (п. 2 ст. 1).

Можно утверждать, что приведённые новеллы усиливают значение Президента РФ в качестве гаранта государства и общества, который в системе публичной власти является субъектом, обеспечивающим единство всех органов власти: государственных и местных.

Следовательно, роль и предназначение Президента РФ выходят за рамки законодательной, исполнительной или судебной сферы. Определение Президента РФ как главы государства обуславливает его особое положение в системе публичной власти – он обеспечивает условия, при которых вся система публичной власти должна осуществлять свои обязанности.

Во-вторых, неотъемлемым элементом исследуемого статуса являются права, обязанности и полномочия главы государства, а также порядок их осуществления. Они необходимы для того, чтобы надлежащим образом реализовать роль и предназначение Президента РФ, материализовать его функции и обеспечить должные связи с государственными и общественными институтами.

Н.И. Бородина полагает, что полномочия Президента РФ вместе с его ролью и предназначением образуют сложное правовое образование – компетенцию главы государства. Она включает в себя, в частности, публичные права (например, законодательной инициативы). Сказанное подтверждает системность рассматриваемого правового статуса [Бородина Н.И., с.8].

Полномочия Президента РФ разнообразны. С.В. Нарутто и Н.Е. Таева предлагают следующую классификацию полномочий Президента РФ:

- 1) взаимодействие с законодательными органами власти;
- 2) функционирование исполнительных органов власти;
- 3) организация и деятельность других органов власти;
- 4) федеративные отношения;
- 5) внешняя политика и международные отношения;

б) оборона и безопасность;

7) обеспечение прав и свобод человека и гражданина [Нарутто С.В., Таева Н.Е., с.118].

Так, его полномочия как гаранта Конституции РФ направлены, в первую очередь, на защиту Основного закона страны, то есть на соблюдение её другими органами государственной власти и должностными лицами, равно как и иными субъектами. Данная функция ярко проявляется в полномочиях Президента РФ, связанных с участием в законотворческом процессе.

В свою очередь, полномочия Президента РФ как гаранта прав и свобод человека и гражданина непосредственно связаны с гарантированием прав и свобод людей, например, посредством решения вопросов гражданства, предоставления политического убежища и т.д.

Так, 11 июля 2022г. вступил в силу Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2022 года № 440 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 24 апреля 2019 г. № 183 « Об определении в гуманитарных целях категорий лиц, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке» и Указ Президента Российской Федерации от 29 апреля 2019 г. №187 «Об отдельных категориях иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке».

Данный Указ снимает территориальные ограничения, на приобретение гражданство России в упрощенном порядке для граждан Украины, а также граждане ДНР и ЛНР, проживающие на всех без исключения, территориях данных государств.

В-третьих, конституционно-правовой статус Президента РФ включает в себя гарантии его деятельности. Под ней предлагается понимать систему, в которую входят условия, способы и средства для обеспечения главе государства реальной возможности осуществлять свои полномочия. Без них Президент РФ не сможет исполнять свою роль, потому что будет лишён

правовой и материальной основы деятельности, от неправомерного влияния и воздействия других органов власти.

Помимо общеправовых Президент РФ имеет специальные гарантии. К ним можно отнести «служебные права» (т.е. его права как государственного служащего), а также президентская неприкосновенность (ст. 91). Последняя, в отличие от парламентской неприкосновенности, не конкретизируется. То есть можно говорить о том, что данный элемент правового статуса главы государства не в полной мере законодательно регламентирован.

В-четвёртых, исследуемый статус подразумевает ответственность Президента РФ. Как и неприкосновенность, этот элемент не получил подробного отражения ни в Конституции РФ, ни в других нормативно-правовых актах. Следовательно, глава государства не может быть привлечён к политической ответственности (т.е. к ответственности перед народом), если он не выполняет свои обязанности или выполняет, но ненадлежащим образом [Бобракова Н.В., с.153].

Кроме того, невозможно отозвание Президента РФ гражданами или парламентом, если принятые им политические решения оказались непопулярными у населения или даже провальными [Баширина Е.Н, Редников Д.В., с. 137].

Единственная ответственность, к которой может быть привлечён Президент РФ, – это юридическая в форме отрешения от должности (импичмент). Согласно ст. 93 Конституции РФ, основанием для начала процедуры импичмента является обвинение в государственной измене или в совершении тяжкого преступления, подтверждённого заключениями Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ.

Следует отметить, что иногда исследователи помимо вышеперечисленных элементов конституционно-правового статуса Президента РФ относят к ним другие: требования к лицу, замещающему должность главы государства (условия правоспособности); основания и порядок приобретения и утраты статуса; принципы осуществления полномочий; и др.

Рассмотренные основы статуса Президента РФ позволяют говорить о том, что современное законодательство предусматривает модель «сильного главы государства», т.е. занимающего важнейшую и ключевую роль в системе публичной власти. В пользу этого говорит следующее:

1) Президент РФ избирается народом, и поэтому его полномочия производны от власти народа, который доверяет Президенту РФ высшие государственные функции;

2) только Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие всех иных органов государственной власти, как федеральных, так и на уровне субъектов РФ (ст. 80, 85 Конституции РФ). Конституционная реформа 2020 г. лишь усилила роль главы государства, так как его задачи распространились на всю систему публичной власти, чего нет ни у какого другого органа власти;

3) он в целом независим от других органов государственной власти, всей публичной власти. Парламентские и судебные сдержки и противовесы в отношении президентской власти, а тем более контроль, существуют, но в самых минимальных размерах [Габричидзе Б.Н., с.279];

4) он имеет достаточно широкие полномочия в отношении парламента. Так, он может вносить законопроекты со статусом первоочередных, т.е. подлежащих рассмотрению в первую очередь. Сюда же можно отнести наличие у Президента РФ прав вето. Наиболее сильно власть Президента РФ в отношении парламента проявляется в наличии у него права на роспуск Государственной Думы (ст. 117 Конституции РФ);

5) у Президента РФ есть возможности правотворчества по вопросам собственного ведения, а также в определённых пределах и своеобразного законотворчества, т.е. принятия указов, которые в отсутствие законов регулируют общественные отношения, составляющие предмет закона, и действуют до тех пор, пока не появится соответствующий закон;

6) он держит в руках все нити внутренней и внешней политики государства, определяет их направления. Основой этому является ч. 3 ст. 80

Конституции РФ, которая была оставлена без изменений при реформе 2020 г., когда на уровень Основного закона (п. «е.5» ст. 83) были подняты нормы о том, что Президент РФ формирует Государственный Совет России для обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, а также для определения основных направлений внутренней и внешней политики и приоритетных направлений социально-экономического развития государства [Баглай М.В., с.74];

7) он имеет особо широкие полномочия в отношении Правительства РФ, которое можно назвать «президентским правительством». Об этом свидетельствует то, что он, в соответствии с п. «б» ст. 83 Конституции РФ, руководит Правительством, в том числе является председательствующим на его заседаниях. Кроме того, именно он осуществляет формирование Правительства, пусть и совместно с парламентом.

О сильной роли Президента РФ говорит и то, что он наделён правом отправить в отставку Правительство (ст. 117 Конституции РФ). Многие члены Правительства и другие высшие должностные лица исполнительной власти находятся под непосредственным руководством главы государства. Наконец, нужно отметить, что система федеральных органов исполнительной власти устанавливается именно Президентом РФ;

8) вертикаль исполнительной власти, где Президент РФ, как отмечалось ранее, является руководителем. Так как по ч. 2 ст. 77 Конституции РФ исполнительную власть образуют не только федеральные, но и региональные органы власти, то получается, что Президент РФ осуществляет общее руководство исполнительной властью и на уровне регионов, если речь идёт о совместном ведении Федерации и субъектов РФ;

9) он заботится о безопасности и определяет военную доктрину страны. Он является председателем Совета Безопасности РФ, и ему как Верховному Главнокомандующему подчинены все Вооружённые Силы государства, а также высшее командование. Президент РФ объявляет военное или чрезвычайное

положение, и по его распоряжению начинаются и прекращаются военные действия, применяются другие чрезвычайные меры.

Получается, что в системе публичной власти Президент РФ – это ключевая фигура, которая руководит этой системой и координирует её. Приведённые конституционные изменения только усилили роль главы государства, сделав его безусловным лидером политической системы Российской Федерации.

Подобная точка зрения распространена и в юридической науке. Так, А.В. Безруков и В.В. Чугаев считают, что историко-правовой анализ показывает ключевую роль главы государства в механизме обеспечения государственного единства и правопорядка. Роль Президента РФ – это создание достаточных конституционно-правовых оснований и условий для консолидированной работы всех органов государственной власти, включая правоохранительные структуры, в направлении обеспечения единства государственной власти и конституционного правопорядка. Исследователи подчёркивают, что обозначенные направления предметно во многом совпадают, органично взаимосвязаны и взаимообусловлены, системно определяют магистральные направления деятельности главы государства, способствуя совершенствованию конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка в целом [Безруков А.В., Чугаев В.В., т.2,с.50].

Таким образом, в системе публичной власти в России Президент РФ играет важнейшую роль – он руководит этой системой, т.е. и законодательными, и исполнительными, и судебными федеральными и региональными органами, определяя общие направления развития страны и общества, а также координируя работу всех органов власти. Это доказывает, что институт главы российского государства, как и раньше, стоит во главе политической системы страны.

Поэтому конституционно-правовой статус Президента РФ в полной мере отражает сильного главу государства. Во-первых, ему принадлежат исключительные полномочия вроде роспуска парламента и правительства. Во-

вторых, он имеет исключительные гарантии вроде президентской неприкосновенности. В-третьих, другие органы власти имеют минимальные возможности по привлечению Президента РФ к ответственности.

2.2. МЕСТО ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТИ В РОССИИ

Если роль Президента РФ общепризнанно рассматривается как ключевая в системе публичной власти, то вопрос о его месте в системе разделения властей на три ветви продолжает оставаться спорным. Конституционная реформа 2020 г. только усилила эти споры.

Наиболее часто о месте главы государства в системе разделения власти высказываются следующие точки зрения:

1) он относится к исполнительной ветви власти. По мнению С.Н. Матросова и А.Г. Петрова, которые ссылаются на ст. 110 Конституции РФ, глава государства фактически входит в Правительство РФ, так как осуществляет общее руководство исполнительной властью. Это, по их мнению, позволяет характеризовать форму государственного правления как президентскую. С другой стороны, Президент РФ выступает в роли верховного арбитра, обеспечивая равновесие социально-политических сил в обществе [Матросов С.Н., Петров А.Г., с.152].

2) он не относится ни к одной из ветвей власти. Так, И.Д. Лебединцев и А.С. Исаков полагают, что в целом Президент РФ, в соответствии с Конституцией РФ, занимается обеспечением функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Он координирует работу ветвей государственной власти, не относясь при этом ни к одной из них и одновременно обладая рычагами качественного влияния на каждую из существующих ветвей [Лебединцев И.Д., Исаков А.С., с.46].

Частным проявлением рассматриваемой точки зрения является позиция многих исследователей о наличии в России самостоятельной четвёртой ветви власти – президентской. В частности, С.А. Авакьян считает, что современная конституционная модель предполагает место Президента РФ вне системы

разделения властей, а над ней. В качестве обоснования приводятся нормы Основного закона: согласно ст. 10 государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. По ст. 11 эту власть осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство и суды [Авакьян С.А., т.2, с.353].

Следовательно, Президент РФ тоже осуществляет государственную власть. Но закономерно возникает вопрос о том, какую именно. Законодательную осуществляет парламент, исполнительную – Правительство РФ, и судебная власть принадлежит судам. На основании этого делается вывод, что у Президента РФ – своя самостоятельная форма власти.

Подобной точки зрения придерживается Х.Ч. Исмаилова. По её мнению, президентская власть – это самостоятельная ветвь государственной власти. По отношению к классической триаде разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви власти Президент РФ, как глава государства, занимает особое место. Поэтому, как отмечает исследователь, президентская власть в качестве самостоятельной ветви власти может быть включена в норму, закрепляющую конституционный принцип разделения властей [Исмаилова Х.Ч., с.24].

Также следует привести точку зрения Г.Н. Чеботарёва, по мнению которого фактическое положение и роль Президента РФ в системе разделения властей, его исключительные полномочия по координации деятельности всех ветвей государственной власти позволяют говорить о реальном существовании в современной Российской Федерации президентской власти как самостоятельной ветви власти [Чеботарёв Г.Н., с.16].

Представляется, что для ответа на вопрос о месте Президента РФ в системе ветвей власти нужно обратиться к одному из элементов его конституционно-правового статуса – полномочий. Потому что они, по сути, характеризуют содержание деятельности каждой из ветвей власти, а также взаимоотношения между ними.

Ранее было отмечено, что Конституция РФ предусматривает широкий круг полномочий главы государства, которые распространяются на каждую из трёх предусмотренных Основным законом ветвь власти. Его полномочия позволяют ему воздействовать на любую ветвь власти, однако такое влияние неравномерно [Авдеев Д.А., с.152].

В отношении судебной власти полномочия Президента РФ проявляются в том, что он влияет на то, как формируется судейский корпус. В частности, он представляет кандидатов на пост КС РФ и ВС РФ (п. «е» ст. 83 Конституции РФ), которые впоследствии будут назначены парламентом. Других судей федерального уровня он назначает самостоятельно.

Что касается законодательной власти, то здесь полномочия Президента РФ однозначно шире. Как отмечалось ранее, глава государства имеет право законодательной инициативы (п. «г» ст. 84), а также издавать нормативно-правовые акты, которые играют весьма важную роль в иерархии отечественного законодательства. Речь идёт о президентских указах и распоряжениях, которые обязательны на территории всей страны и часто регулируют важнейшие общественные отношения. Например, в 2012-2020 гг. в социально-экономической сфере важную роль играли так называемые «Майские указы», предусматривавшие рост работников систем образования, культуры, здравоохранения и др.[Алексеев А.А., с.19].

Воздействие на законодательную власть проявляется также в том, что именно Президент РФ расположен на завершительном стадии законодательного процесса. Речь идёт о том, что он подписывает и обнародует федеральные законы. Также у него есть право блокировать законопроект (наложить право вето) (ст. 107). Однако Государственная Дума может преодолеть вето, если за отклонённую редакцию законопроекта проголосует 2/3 голосов. Следовательно, возможность заблокировать законопроект не является абсолютной и безусловной.

Ключевым полномочиём Президента РФ в отношении законодательной ветви власти является роспуск Государственной Думы РФ в утверждённых

законодательством случаях – после 3-кратного отклонения представленных кандидатур на должность Председателя Правительства РФ (ч. 4 ст. 111) и повторного выражения недоверия Правительству (ч. 3 ст. 117). По сути, действующее законодательство устанавливает юрисдикцию Президента РФ над палатой Федерального Собрания РФ и во многом подтверждает его статус органа, осуществляющего контроль над деятельностью законодательной государственной власти.

Что касается исполнительной власти, то здесь полномочия главы государства можно считать самыми широкими. Они проявляются в том, что Президент РФ, во-первых, влияет на состав Правительства РФ путём назначения его Председателя, однако нужно согласовывать кандидатуру с Государственной Думой. Влияние на кадровый состав исполнительной власти выражается также в утверждении и освобождении федеральных министров и заместителей Председателя (ст. 80).

Во-вторых, нормативно-правовые акты Правительства РФ (постановления и распоряжения) отменяются главой государства, если они вступают в противоречие с законодательством (ч. 3 ст. 115). Получается, Президент РФ ограничивает свободу нормотворчества исполнительной власти, если она выходит за рамки своих полномочий.

В-третьих, глава государства уполномочен председательствовать на заседаниях Правительства РФ и, соответственно, в этом статусе определять основные направления деятельности этого органа власти. Такое право наделяет Президента РФ прерогативой заниматься формированием планов, на основании которых Правительство РФ выстраивает свою деятельность, равно как и прерогативой осуществлять контрольные функции над деятельностью членов Правительства РФ и в целом оказывать значительное влияние на функционирование органов, принадлежащих исполнительной государственной ветви власти.

Вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что конституционно-правовой статус Президента РФ не подразумевает его включения в какую-либо

ветвь государственной власти. Это можно считать обоснованным и оправданным, учитывая раскрытую ранее роль главы государства как координатора деятельности всех трёх ветвей государственной власти. Кроме того, не находясь ни в одной из них, легче взаимодействовать с каждой из них, чтобы интересы «президента-законодателя» не вступали в противоречие с интересами «президента как участника исполнительной власти». Тем самым Президент РФ может выработать и реализовать избранный им курс политики государства [Кузнецов С.А., с.98].

Следовательно, нужно согласиться с теми исследователями, которые предлагают считать президентскую власть четвёртой самостоятельной ветвью власти в Российской Федерации.

С одной стороны, благодаря тому, что президентство в России во многом автономно от какой-либо ветви власти, глава государства лучше контролирует и координирует органы власти по отдельности и в целом. Значит, президентскую ветвь власти можно охарактеризовать как контрольно-надзорную и координационную, которая прямо либо косвенно влияет на все остальные, не относясь ни к одной из них [Зюзина Е.Б, Дегтярева Л.Н., с.208].

Также можно отметить, что самостоятельность и сила президентской власти позволяют сбалансировать политическую систему страны на случай, если понадобится урегулировать разногласия и конфликты между, например, парламентом и правительством. Сюда же можно отнести возможность Президента РФ «нейтрализовать» скрытые полномочия других органов власти, если они будут негативно влиять на принцип разделения властей.

С другой стороны, текущий конституционно-правовой статус не только вступает в противоречие с конституционно провозглашённой триадой ветвей власти, но и с другими основами конституционного строя. Многие исследователи считают, что современная Россия является «суперпрезидентской» республикой.

По мнению Д.В. Тарасовой, наиболее точно отображающим реальную форму правления в России является термин «суперпрезидентская республика».

Последние конституционные поправки в части реформирования российской модели республиканской формы правления, как отмечает исследователь, носят неоднозначный характер, так как усиливают роль органов законодательной и судебной власти, что, приближает форму правления к смешанной республике. С другой стороны, они закрепляют доминирующее положение Президента РФ в системе органов государственной власти, в частности – в исполнительной власти, что является отличительной чертой президентской республики [Тарасова Д.В., с.30].

Действительно, многие положения Конституции РФ, в том числе введённые в 2020 г., говорят об усилении роли Президента РФ и внесении дисбаланса между ним и каждой из ветвей власти. Так, с 2020 г. глава государства получил возможность увольнения Председателя Правительства РФ без отставки Правительства (ст. 83).

Кроме того, он получил возможность не распускать Государственную Думу, если она трижды отклонит кандидатуру Председателя Правительства. Раньше Президент РФ обязан был распустить её (ч. 4 ст. 111).

В отношении судебной власти полномочия Президента РФ также усилились. Так, теперь он наделён правом на обращение в Конституционный Суд РФ за дачей заключения в порядке предварительного конституционного нормоконтроля (п.п. «а», «в» ч. 5.1 ст. 125 Конституции РФ).

В этой связи А.И. Цыреторов отмечает, что из-за конституционной реформы конституционно-правовой статус Президента РФ стал слишком сильным, что делает менее значительными другие изменения. Он даже использует термин «республиканский монарх» по отношению к главе государства [Цыреторов А.И., с.57].

Похожие суждения были высказаны А.Н. Медушевским, по мнению которого главный ограничитель власти главы государства – это не полномочия парламента или правительства, а лишь срок пребывания у власти и ненаследственный характер последней. Он использует термин

«демократический цезаризм», чтобы сделать акцент на излишне широких полномочиях Президента РФ [Медушевский А.Н., с.11].

Таким образом, анализ конституционно-правового статуса Президента РФ в части его роли и полномочий позволяет говорить о том, что в системе разделения власти он реализует самостоятельную ветвь власти – президентскую. Он стоит над законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти, потому что его полномочия сильно влияют на каждую из них:

– в отношении законодательной власти он имеет право законодательной инициативы, издания указов и постановлений, подписания и блокирования федеральных законов, а также роспуска Государственной Думы;

– в отношении исполнительной власти он влияет на состав Правительства РФ путём назначения Председателя, утверждения и освобождения федеральных министров, отмене нормативно-правовых актов Правительства РФ, председательствовании на его заседаниях;

– в отношении судебной власти он формирует судейский корпус.

С одной стороны, невключение Президента РФ в какую-либо из ветвей государственной власти обоснованно и оправданно, учитывая роль главы государства как координатора деятельности всех трёх ветвей власти. С другой стороны, текущий конституционно-правовой статус позволяет говорить о том, что в России сложилась «суперпрезидентская республика». Это подтверждается конституционной реформой 2020 г., которая сделала главу государства ещё сильнее в отношении всех трёх ветвей власти. Поэтому для описания текущей роли Президента РФ используется термин «публичная власть», которая объединяет три ветви власти, предусмотренные Конституцией РФ.

2.3. ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ГЛАВЫ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

Исследованные ранее особенности конституционно-правового статуса Президента РФ позволяют говорить о его несбалансированности по отношению к другим органам государственной власти. Представляется, что рассматриваемый статус нуждается в совершенствовании. В качестве основы

предлагается отталкиваться от системы из четырёх основных элемента статуса главы государства (цель и предназначение; прав и обязанности; гарантии; ответственность), так как в этой системе наблюдается явная диспропорция – Президент РФ имеет широкий круг полномочий, в то время как вопросы его ответственности практически никак не регламентированы.

На основании всего вышесказанного предлагаются следующие основные направления совершенствования конституционно-правового статуса главы российского государства:

1. Уточнение полномочий и функций Президента РФ. В конкретизации, как представляется, нуждаются прежде всего те направления деятельности главы государства, которые он осуществляет совместно с другими органами государственной власти.

Ранее было отмечено, что Президент РФ имеет целый ряд полномочий, которые, по сути, «вторгаются» в компетенции парламента и правительства. Из-за этого институт президентства занимает слишком обширное место в политической системе России, размывая границы собственно президентства и публичной власти как части и целого.

В этой связи Н.И. Бородинa отмечает, что сейчас институтом президентства выполняются нетипичные для главы государства функции других действующих институтов власти (Конституционного Суда РФ, Уполномоченного по правам человека и др.) – функции конституционного гаранта (вместо функции гаранта суверенитета страны, проистекающей из содержания положений клятвы Президента при вступлении в должность, а также полномочий главы государства как Верховного главнокомандующего ВС РФ и до сих пор не имеющей регламентации на конституционном уровне), гаранта прав и свобод человека и гражданина, гаранта прав и свобод личности и мер по их защите и т.д. [Бородинa Н.И., с.9].

Следует согласиться с тем, что не должно быть функций главы государства, никак не регламентированных законом. При этом вместо того, чтобы отражать все без исключения функции Президента РФ в Конституции,

видится целесообразным отразить их в самостоятельном нормативно-правовом акте, посвящённом исключительно главе государства (например, в Федеральном законе «О статусе Президента РФ»). Однако предлагаемые законопроекты отклоняются (в частности, законопроект № 97012298-2 «О статусе Президента Российской Федерации» от 2003 г.).

Принятие подобного закона позволит, во-первых, отразить полный круг функций и полномочий Президента РФ, а также детализировать те из них, которые сейчас не урегулированы (командование ВС РФ и др.). Во-вторых, разграничить деятельность главы государства от других органов власти, избежав так называемых «скрытых полномочий», которыми фактически владеет Президент РФ. В-третьих, это позволит уточнить и другие элементы правового статуса главы государства, например, его ответственность.

Что касается правового регулирования ответственности Президента РФ, то усиление его правового статуса может быть сбалансировано усилением политической и юридической ответственности. Как было сказано ранее, сейчас только совершение тяжкого преступления или государственной измены являются основаниями для привлечения к ответственности в форме отрешения от должности.

Авторы одного из многочисленных проектов новой Конституции предлагают расширить круг оснований для отрешения Президента РФ от должности. В частности, таковым может быть неосуществление главой страны собственных полномочий.

Видится целесообразным возложить на Президента РФ политическую ответственность за те решения, которые нанесли государству и/или обществу значительный вред. Например, стали непосредственной причиной ущерба социально-экономическому развитию государства, серьёзной угрозы безопасности и т.п. Также следует поддержать идею о необходимости привлечения главы государства к ответственности, если он нарушил Основной закон страны.

Текущее основание ответственности Президента РФ также нуждается в уточнении. Дело в том, что она наступает не за сам факт совершения тяжкого преступления, а в случае, если будет выдвинуто соответствующее обвинение. Это, несомненно, противоречит уголовному праву, где основанием является совершение преступления. Следовательно, возможна ситуация, когда факт совершения преступления главой страны не повлечёт за собой отрешения от должности из-за бездействия парламента.

Поэтому в этой части видится необходимым сделать ответственность Президента РФ более вероятной, если он действительно совершит государственную измену или тяжкое преступление. Думается, в ст. 93 Конституции РФ можно закрепить, что Государственная Дума не может, а должна выдвигать обвинения против главы государства при наличии указанных в законе оснований. Тем самым правовой статус Президента РФ будет разумно ограничен.

2. Минимизация возможных негативных последствий превращения Российской Федерации в суперпрезидентскую республику.

С.В. Навальный и К.И. Александрова считают, что, следуя нормам конституционного права, по формально-правовым основаниям формой правления современной России является президентская республика, несмотря на то, что в ней присутствует ряд признаков, свойственных суперпрезидентской республике [Навальный С.В., Александрова К.И., с.94].

В этой связи Н.М. Колосова высказывает несогласие с конституционной доктриной сильной президентской власти, потому что она, по её мнению, открывает перспективу для бесконтрольной власти, способной приостановить развитие демократических процессов в стране [Колосова Н.М., с.21].

А.А. Кондрашев также полагает, что Российская Федерация на современном этапе представляет собой суперпрезидентскую республику, чертой которой является «гипертрофированная, неконтролируемая президентская власть» [Кондрашев А.А., с.39].

Современная форма правления в России старается сочетать признаки президентской и парламентской республик. Однако первые направлены преимущественно на усиление правового положения главы государства, в то время как вторые – на ослабление парламента (например, возможность распустить парламент). Очевидно, что в подобной ситуации важнейшие политические процессы в стране напрямую зависят от воли одного человека, что, как показывает исторический опыт, может стать причиной или катализатором масштабных негативных процессов.

Главная угроза для страны в таком случае – это формирование в стране авторитарного политического режима, что прямо противоречит основам конституционного строя России. Поэтому, чтобы сделать систему публичной власти менее зависимой от Президента РФ и с сохранением его роли как лидера страны, исследователями предлагаются различные пути:

- лишение права Президента РФ осуществлять роспуск Государственной Думы по основаниям, указанным в ст.ст. 111 и 117 Конституции РФ, оставив это право в принципе, ограничив возможностью его применения не более одного раза в год [Федулов А.А., с.193];

- исключение возможности отправки в отставку Правительства РФ по собственной инициативе, без согласия Государственной Думы;

- согласование Государственной Думой кандидатуры премьера, выдвинутого парламентским большинством, и получение вотума доверия Правительству в целом;

- обязательная отставка Правительства РФ в случае вотума недоверия со стороны Государственной Думы и уход в отставку после избрания нового состава Думы;

- невозможность отмены актов Правительства Президентом и запрет главе государства осуществлять правовое регулирование в отсутствие федеральных законов, за исключением делегированного Государственной Думой права принимать указы по конкретным вопросам на определённый период [Евдокимов С.В., с.188];

- запрет руководства Президентом РФ федеральными органами исполнительной власти;
- отказ от доктрины «скрытых» полномочий Президента РФ и формирование закрытого перечня конституционных полномочий главы государства, без расширения со стороны федеральных законов [Масликов И.С., с.63].

Каждая из обозначенных выше идей действительно направлена на то, чтобы сузить возможности Президента РФ и его влияние на законодательную и исполнительную ветви власти. Однако их реализация представляется крайне маловероятной по следующим причинам. Во-первых, конституционная реформа 2020 г. говорит о противоположных тенденциях. Во-вторых, проведённый ранее исторический анализ говорит о том, что большую часть существования российского государства им управлял сильный лидер.

Поэтому более реальными видятся предложения, которые не вступают в противоречие с текущим развитием правового статуса главы государства. Среди них: принятие федерального закона, посвящённого статусу Президента РФ, а также вывод отдельных полномочий из числа «скрытых» и их законодательное закрепление или запрет.

Также видится крайне важным урегулировать вопросы, связанные со статусом актов главы государства. В частности, с его посланиями Федеральному Собранию.

Согласно ст. 15 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию о положении в стране и об основных направлениях внутренней и внешней политики государства (далее – Послание) является основой для определения стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности страны, определения направления достижения указанных целей, важнейших задач, подлежащих решению, а также для разработки других документов стратегического планирования.

По мнению А.М. Гайдарбекова, президент РФ посредством посланий информирует нацию о существующих угрозах государственности и о принимаемых мерах и определяет направления работы с обеими палатами Парламента. То есть послание, по его мнению, играет скорее, информационную роль и не имеет регулятивного характера [Гайдарбекова А.М., с.36].

В.В. Зубов, напротив, считает, что послания Президента РФ можно рассматривать как конституционно-правовой акт, хотя Конституция РФ не определяет статус ежегодного президентского послания и не наделяет его обязательной силой. Тем не менее, как показывает практика, президентские послания – это акты политического толка, содержащие программные принципы, имеющие весомое значение во внутренней и внешней политике государства, приобретающие впоследствии на практике характер установочных документов как для органов власти и должностных лиц, так и для общества в целом и каждого человека, поэтому законодателю стоило бы обратить внимание на следующие моменты [Зубов В.В., с.58].

Анализ содержания Посланий Президента РФ показывает, что они действительно затрагивают широкий круг общественных отношений. Например, в 2021 г. в Послании были затронуты вопросы противодействия коронавирусной инфекции; обеспечения роста доходов и экономического благополучия населения; поддержка предпринимательства; внешнеполитические угрозы; и др. Разумно предположить, что последующая деятельность органов власти так или иначе ориентировалась на положения Послания.

Представляется, что правовое регулирование статуса президентский посланий, равно как и других его стратегических и программных документов (например, доктрин, концепций) нуждается в детализации. С точки зрения необходимости ограничить и отделить власть Президента РФ от других органов власти предлагается ввести ограничение: послания могут содержать лишь те направления внутренней и внешней политики, которые отнесены к функциям

главы государства. Иные направления политики должны конкретизироваться парламентом.

С точки зрения необходимости обеспечить реализацию Президентом РФ своих функций как главы государства видится целесообразным регламентировать, во-первых, вопрос о реализации президентских актов и, во-вторых, об ответственности органов власти и должностных лиц в случае, если они не будут исполнены. Сказанное позволит избежать ситуации с Майскими Указами, которые не были исполнены до конца. Кроме того, это сделает послания главы государства не просто декларативными актами, а установочными документами.

Таким образом, основная проблема совершенствования конституционно-правового статуса главы российского государства – это противоречие между фактическим положением Президента РФ и закреплёнными законодательно основами конституционного строя Российской Федерации. С одной стороны, нормы Конституции РФ говорят о смешанной республике. С другой стороны, на практике сложилась суперпрезидентская республика. В этой связи возможны два пути совершенствования статуса Президента РФ:

1) возврат к смешанной республиканской форме правления. Он предполагает ограничение президентской власти с сохранением его роли как лидера страны путём, например, лишения Президента РФ права роспуска Государственной Думы.

Однако реализация подобных идей представляется крайне маловероятной по следующим причинам. Во-первых, конституционная реформа 2020 г. говорит о противоположных тенденциях. Во-вторых, исторический анализ становления и развития главы государства говорит о том, что большую часть существования России ею управлял сильный лидер;

2) поэтому более реальными видятся предложения, которые не вступают в противоречие с текущим развитием правового статуса главы государства. Среди них:

– принятие федерального закона, посвящённого статусу Президента РФ. Это позволит, во-первых, отразить полный круг его функций и полномочий, а также детализировать те из них, которые сейчас не урегулированы (командование ВС РФ и др.). Во-вторых, разграничить его деятельность от других органов власти, избежав «скрытых полномочий». В-третьих, уточнить другие элементы правового статуса главы государства, например, его ответственность;

– детализация статуса президентских посланий. Во-первых, предлагается ограничение: послания могут содержать лишь те направления внутренней и внешней политики, которые отнесены к функциям главы государства, а иные направления политики должны конкретизироваться парламентом.

Во-вторых, регламентировать вопросы о реализации президентских актов и ответственности органов власти и должностных лиц в случае, если они не будут исполнены. Это сделает послания главы государства не просто декларативными актами, а установочными документами.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исследование особенностей правового статуса главы российского государства в системе публичной власти позволило прийти к следующим выводам:

1. Становление главы Российского государства произошло уже в Древней Руси, где им являлся князь. Он был одним из трёх центральных органов власти наряду с вече и боярством. При отсутствии разделения властей система государственного управления функционировала таким образом, что ни один орган не мог функционировать без другого. В частности, князь нуждался в поддержке вече и дружины.

Эволюция главы Российского государства происходила в условиях феодальной раздробленности: в разных регионах князь имел свой правовой статус. Так, власть князя на Северо-Востоке была более сильной и стабильной, потому что эти территории были удалены от мест, где шла борьба за власть между князьями. В свою очередь, на Юго-Западе Руси ослабление княжества из-за многочисленных конфликтов между князьями стало причиной усиления боярства. Наконец, в Северо-Западной Руси вече было значительно сильнее князя, потому что здесь была развита торговля, а не земледелие, из-за чего влияние обрели не князь с дружинниками-землевладельцами, а купцы.

Тем не менее, несмотря на отличия статуса князя на разных территориях, можно выделить следующие основные признаки его правового статуса как главы государства: во-первых, он играл роль лидера, руководителя государства, который должен был обеспечивать безопасность и единство страны; во-вторых, имел широкий круг полномочий, который выходил за рамки только исполнительной, судебной или законодательной власти. Как правило, занимался административными и военными функциями, также мог выступать в качестве судьи и законодателя. В-третьих, с развитием и усложнением государственного управления князь всё больше концентрируется на вопросах, связанных с осуществлением исполнительной власти.

2. Правовое положение главы Российского государства с установлением монархией сперва шло по пути усиления его власти (XVII в. – конец XIX в.), а затем – ослабления (начало XIX в.):

– в XV-XVII вв. Российское государство превратилось в монархию, и после феодальной раздробленности усиление власти монарха стало закономерным процессом, отвечающим на потребности страны и общества объединиться и консолидировать усилия для социально-экономического развития. Монархия ещё не была абсолютной, потому что существовали Боярская Дума и земские соборы, ограничивающие его полномочия, прежде всего правотворческие;

– в XVIII в. глава Российского государства, ставший абсолютным монархом, окончательно превратился в единоличного носителя верховной власти. Совокупность имеющихся у него полномочий позволяет сделать вывод о том, что предназначение императора – это руководить страной таким образом, чтобы обеспечить её развитие и безопасность, принести пользу для народа. В системе публичной власти России сформировалась абсолютная монархия;

– в начале XX в. Россия стала дуалистической монархией. Система государственной власти предполагала разделение ролей по принципу разделения властей. Однако так и не сложилось системы сдержек и противовесов, из-за чего император продолжил быть главной политической фигурой, в руках которого была сосредоточена власть.

Следовательно, правовое положение российского монарха-самодержца продолжило тенденции, сложившиеся в Древней Руси: глава государства продолжил быть центральным лицом власти, руководителем государственного аппарата и органом, от которого зависит внутренняя и внешняя государственная политика.

3. Статус главы государства в советский период развития отечественной государственности показывает, что, с одной стороны, законодательная власть принадлежала коллегиальным органам власти. С другой стороны, фактически

глава государства, как и в Российской Империи, являлся единоличным носителем власти. Система публичной власти существовала вокруг Совета Народных Комиссаров, позже – вокруг руководства всесоюзной коммунистической партии. Можно утверждать, что правовой статус главы государства не был стабилен, так как менялся каждый раз с приходом к власти новой личности: В.И. Ленин, И.В. Сталин и др. Апофеозом этого стало введение института президентства М.С. Горбачёвым.

На основании исследования становления и эволюции правового статуса главы российского государства можно выделить наличие общих закономерностей, свойственных как для Древней Руси, так и для Советского государства: 1) глава государства – это единоличный орган власти, который руководит системой государственного управления; 2) он имеет широкий круг полномочий, выходящий за рамки какой-либо одной ветви власти; 3) несмотря на постоянные реформирования системы публичной власти, даже при законодательном отказе от института главы государства, фактически всегда власть в российском государстве сосредотачивается у одной личности, от которой зависят основные направления государственного развития и многие другие вопросы. Таким образом, глава государства – это неотъемлемый центральный институт власти в российском государстве.

4. В системе современной публичной власти в России Президент РФ играет важнейшую роль – он руководит этой системой, т.е. и законодательными, и исполнительными, и судебными федеральными и региональными органами, определяя общие направления развития страны и общества, а также координируя работу всех органов власти. Это доказывает, что институт главы российского государства, как и раньше, стоит во главе политической системы страны.

Поэтому конституционно-правовой статус Президента РФ в полной мере отражает сильного главу государства. Во-первых, ему принадлежат исключительные полномочия вроде роспуска парламента и правительства. Во-вторых, он имеет исключительные гарантии вроде президентской

неприкосновенности. В-третьих, другие органы власти имеют минимальные возможности по привлечению Президента РФ к ответственности.

5. Анализ конституционно-правового статуса Президента РФ в части его роли и полномочий позволяет говорить о том, что в системе разделения власти он реализует самостоятельную ветвь власти – президентскую. Он стоит над законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти, потому что его полномочия сильно влияют на каждую из них:

– в отношении законодательной власти он имеет право законодательной инициативы, издания указов и постановлений, подписания и блокирования федеральных законов, а также роспуска Государственной Думы;

– в отношении исполнительной власти он влияет на состав Правительства РФ путём назначения Председателя, утверждения и освобождения федеральных министров, отмене нормативно-правовых актов Правительства РФ, председательствовании на его заседаниях;

– в отношении судебной власти он формирует судейский корпус.

С одной стороны, невключение Президента РФ в какую-либо из ветвей государственной власти обоснованно и оправданно, учитывая роль главы государства как координатора деятельности всех трёх ветвей власти. С другой стороны, текущий конституционно-правовой статус позволяет говорить о том, что в России сложилась «суперпрезидентская республика». Это подтверждается конституционной реформой 2020 г., которая сделала главу государства ещё сильнее в отношении всех трёх ветвей власти. Поэтому для описания текущей роли Президента РФ используется термин «публичная власть», которая объединяет три ветви власти, предусмотренные Конституцией РФ.

6. Основная проблема совершенствования конституционно-правового статуса главы российского государства – это противоречие между фактическим положением Президента РФ и закреплёнными законодательно основами конституционного строя Российской Федерации. С одной стороны, нормы Конституции РФ говорят о смешанной республике. С другой стороны, на

практике сложилась суперпрезидентская республика. В этой связи возможны два пути совершенствования статуса Президента РФ:

1) возврат к смешанной республиканской форме правления. Он предполагает ограничение президентской власти с сохранением его роли как лидера страны путём, например, лишения Президента РФ права роспуска Государственной Думы. Однако реализация подобных идей представляется крайне маловероятной по следующим причинам. Во-первых, конституционная реформа 2020 г. говорит о противоположных тенденциях. Во-вторых, исторический анализ становления и развития главы государства говорит о том, что большую часть существования российского государства им управлял сильный лидер;

2) поэтому более реальными видятся предложения, которые не вступают в противоречие с текущим развитием правового статуса главы государства. Среди них:

– принятие федерального закона, посвящённого статусу Президента РФ. Это позволит, во-первых, отразить полный круг его функций и полномочий, а также детализировать те из них, которые сейчас не урегулированы (командование ВС РФ и др.). Во-вторых, разграничить его деятельность от других органов власти, избежав «скрытых полномочий». В-третьих, уточнить другие элементы правового статуса главы государства, например, его ответственность;

– детализация статуса президентских посланий. Во-первых, предлагается ограничение: послания могут содержать лишь те направления внутренней и внешней политики, которые отнесены к функциям главы государства, а иные направления политики должны конкретизироваться парламентом. Во-вторых, регламентировать вопросы о реализации президентских актов и ответственности органов власти и должностных лиц в случае, если они не будут исполнены. Это сделает послания главы государства не просто декларативными актами, а установочными документами.

Таким образом, были сформулированы предложения по совершенствованию правового статуса Президента России, которые сохраняют его роль как главы государства, руководителя публичной власти, и при этом уменьшают степень его «вмешательства» в компетенцию правительства и парламента. Предложенные законодательные изменения могут послужить основой для разработки законопроектов, посвящённых конституционно-правовому статусу Президента России как главы демократического правового государства.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.: в ред. от 1 июля 2020 г. // Российская газета. – 4 июля 2020. – № 144.
2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Российская газета. – 2020. – № 55.
3. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»: в ред. от 31 июля 2020 г. // Российская газета. – 2014. – № 146.
4. Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // Российская газета. – 2020. – № 280.
5. Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Российская газета. – 2021. – № 294.
6. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21 апреля 2021 г. // Российская газета. – 2021. – № 87.
7. Конституция (Основной закон) СССР от 5 декабря 1936 г.: утратила силу [Электронный ресурс] // СПС «Гарант». – URL: https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red_1936/3958676/ (дата обращения: 16.02.2022).
8. Конституция (Основной закон) СССР от 7 октября 1977 г.: утратила силу [Электронный ресурс] // СПС «Гарант». – URL: https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/5478732/ (дата обращения: 17.02.2022).
9. Закон СССР от 14 марта 1990 г. № 1360-1 «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) СССР»: утратил силу [Электронный ресурс] // СПС «Гарант».

– URL: <https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/zakony/185465/> (дата обращения: 18.02.2022).

НАУЧНАЯ И УЧЕБНАЯ ЛИТЕРАТУРА

10. Авакьян С.А. Конституционное право России: учебное пособие: в 2 томах. Том 1 / С.А. Авакьян. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2022. – 864 с.

11. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие: в 2 томах. Том 2 / С.А. Авакьян. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2022. – 936 с.

12. Авдеев Д.А. Форма правления в России (краткий конституционный очерк): монография / Д.А. Авдеев. – Тюмень: Изд-во Тюменского государственного университета, 2015. – 242 с.

13. Алексеева А.А. Президент как особая четвёртая ветвь власти в России / А.А. Алексеева, О.А. Волобуева // Юридическая мысль. – 2021. – № 4 (124). – С. 12-23.

14. Баглай М.В. Президенты Российской Федерации и Соединённых Штатов Америки. Роль, порядок выборов, полномочия / М.В. Баглай. – М.: Норма: НИЦ Инфра-М, 2012. – 144 с.

15. Баширина Е.Н. Правовой институт конституционно-правовой ответственности президента РФ / Е.Н. Баширина, Д.В. Редников // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2021. – № 4-3 (55). – С. 136-139.

16. Безруков А.В. Институт главы государства в механизме укрепления государственного единства и правопорядка (теоретико-историческое и конституционно-правовое осмысление) / А.В. Безруков, В.В. Чугаев // Правоприменение. – 2018. – Т. 2. № 1. – С. 40-53.

17. Бобракова Н.В. Институт главы государства в странах СНГ: сравнительно-правовой анализ: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Н.В. Бобракова. – Краснодар, 2008. – 253 с.

18. Бородина Н.И. Актуальные проблемы регламентации конституционно-правового статуса Президента Российской Федерации / Н.И.

Бородина // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки. – 2018. – № 2 (33). – С. 5-9.

19. Бредихин А.Л. Правовой статус «Государя всея Руси» в период формирования единого русского государства / А.Л. Бредихин // Научный компонент. – 2020. – № 1 (5). – С. 90-96.

20. Величко Ю.В. Тоталитаризм: учебное пособие / Ю.В. Величко. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2016. – 94 с.

21. Габричидзе Б.Н. Система органов государственной власти России: учебное пособие / Б.Н. Габричидзе [и др.]. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. – 479 с.

22. Гайдарбекова А.М. Место и роль посланий Президента Российской Федерации в политико-правовой жизни общества / А.М. Гайдарбекова // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 6. – С. 35-38.

23. Дворниченко А.Ю. Российская история с древнейших времён до падения самодержавия: учебное пособие / А.Ю. Дворниченко. – М.: Весь Мир, 2010. – 944 с.

24. Евдокимов С.В. Конституционно-правовое регулирование статуса Президента Российской Федерации и конституционная реформа / С.В. Евдокимов // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2020. – № 2 (50). – С. 188-189.

25. Захаров В.В. История государства и права России: учебник: в 2 т. / В.В. Захаров, В.М. Сырых. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2019. – 448 с.

26. Зубов В.В. Политическое и юридическое в феномене послания Президента РФ Федеральному Собранию в разрезе 2011-2021 гг. / В.В. Зубов // Власть. – 2021. – № 3. – С. 55-61.

27. Зюзина Е.Б. Российская модель президентства в свете конституционной реформы 2020 / Е.Б. Зюзина, Л.Н. Дегтярева // Юридическая наука. – 2021. – № 4. – С. 206-209.

28. Исаев И.А. История государства и права России. Часть 1. Формирование и развитие отечественного государства и права в IX-XVII вв.: учебник / И.А. Исаев, С.А. Салтыкова. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. – 464 с.

29. Исмаилова Х.Ч. Президентская власть как самостоятельная ветвь государственной власти / Х.Ч. Исмаилова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 3. – С. 22-25.

30. Кавкаева Ю.А. История становления института «президентства» в России / Ю.А. Кавкаева, Т.А. Ларионова // Сборник статей XIX Международной научно-практической конференции: в 3 ч. – 2018. – С. 63-66.

31. Квитчук А.С. Особенности развития демократии в Новгородской и Псковской республиках / А.С. Квитчук // Общество и право. – 2021. – № 2 (76). – С. 102-106.

32. Кнурова В.А. Дифференциация правового статуса князя в период феодальной раздробленности / В.А. Кнурова // Наука и образование: отечественный и зарубежный опыт. Сборник статей 36-й международной научно-практической конференции. – Белгород, 2021. – С. 332-337.

33. Кнурова В.А. Статус великого князя Древней Руси по правовым источникам XI-XII вв. / В.А. Кнурова // Интеграция наук. – 2018. – № 8 (23). – С. 333-336.

34. Колобаева Н.Е. Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации: вопросы теории и практики: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Н.Е. Колобаева. – Екатеринбург, 2007. – 224 с.

35. Колосова Н.М. Правосубъектность Президента Российской Федерации / Н.М. Колосова // Юридический вестник Самарского университета. – 2018. – Т. 4. № 4. – С. 18-22.

36. Кондрашев А.А. Суперпрезидентская республика в России: Миф или реальность? / А.А. Кондрашев // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. – 2018. – № 6. – С. 34-42.

37. Кротов П.А. Россия Петра I: обретение великодержавности / П.А. Кротов // Вестник МГИМО Университета. – 2021. – Т. 14. № 6. – С. 30-48.

38. Кузнецов С.А. Институт президента РФ в свете конституционной реформы / С.А. Кузнецов // Евразийский юридический журнал. – 2021. – № 2 (153). – С. 97-99.

39. Лебединцев И.Д. Президент РФ в системе разделения властей: институциональные аспекты реализации полномочий / И.Д. Лебединцев, А.С. Исаков // Общество, экономика, управление. – 2018. – Т. 3. № 1. – С. 45-50.

40. Мартыненко В.А. Форма правления Советского государства / В.А. Мартыненко // Молодёжь третьего тысячелетия: сб. ст. XLII региональной студенческой научно-практической конференции. – Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского. – 2018. – С. 264-267.

41. Масликов И.С. Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации / И.С. Масликов // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2021. – № 8 (135). – С. 62-64.

42. Матросов С.Н. Президент Российской Федерации в системе разделения властей / С.Н. Матросов, А.Г. Петров // Вестник Российского университета кооперации. – 2021. – № 4 (46). – С. 151-154.

43. Медушевский А.Н. Демократия и авторитаризм: российский конституционализм в сравнительной перспективе / А.Н. Медушевский. – М.: «Директ-Медиа», 2015. – 656 с.

44. Медушевский А.Н. Политический режим постсоветской России: эволюция, структура, тенденции развития / А.Н. Медушевский // Социально-политические науки. – 2015. – № 4. – С. 7-13.

45. Мунчаев Ш.М. История Советского государства: становление, развитие, падение: учебник / Ш.М. Мунчаев. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. – 304 с.

46. Мунчаев Ш.М. История Советского государства / Ш.М. Мунчаев, В.М. Устинов. – М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2019. – 720 с.

47. Навальный С.В. Россия – президентская республика: конституционно-правовое исследование / С.В. Навальный, К.И. Александрова // Социально-экономический и гуманитарный журнал Красноярского ГАУ. – 2020. – № 1 (15). – С. 91-102.

48. Нарутто С.В. Конституционное право России: учебник / С.В. Нарутто, Н.Е. Таева. – М.: РИОР: ИНФРА-М, 2021. – 487 с.

49. Носков В.А. Возникновение и развитие института главы государства России / В.А. Носков // Актуальные вопросы юриспруденции: сб. ст. II Международной научно-практической конференции. – Пенза, 2020. – С. 46-49.

50. Сафронова А.М. История государственных учреждений России: 1917-2000-е гг.: учебное пособие / А.М. Сафронова. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2017 – 136 с.

51. Сафронова Е.В. Правовой феномен российского самодержавия / Е.В. Сафронова, Г.П. Шайрян // Учёные записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. – 2021. – Т. 7. № 3-2. – С. 240-252.

52. Сырых В.М. История государства и права России. В 2-х т. Т. 2.: Учебник / В.М. Сырых. – М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2014. – 400 с.

53. Тарасова Д.В. Форма правления России с учётом конституционных поправок-2020 / Д.В. Тарасова // В сборнике: Актуальные вопросы юриспруденции. Сборник статей VII Международной научно-практической конференции. – Пенза, 2021. – С. 28-31.

54. Терехов Д.М. К вопросу о правовом статусе Императора во второй половине XIX – начале XX в. / Д.М. Терехов // Право. Общество. Государство: сборник научных трудов студентов и аспирантов. – СПб., 2021. – С. 160-165.

55. Федулов А.А. Президентская власть и перспективы её развития как самостоятельной ветви государственной власти / А.А. Федулов // Актуальные вопросы современной науки: теория, технология, методология и практика: сб. ст. – Уфа, 2020. – С. 191-196.

56. Цыреторов А.И. Конституционная реформа в России: теоретико-правовой анализ / А.И. Цыреторов // Вестник Восточно-Сибирского института Министерства внутренних дел России. – 2021. – № 4 (99). – С. 50-61.

57. Чеботарёв Г.Н. Особенности реализации конституционного принципа разделения властей в Российской Федерации на современном этапе / Г.Н. Чеботарёв // Вестник Тюм. гос. ун-та. – 2009. – № 2. – С. 15-24.

ИНТЕРНЕТ-РЕСУРСЫ

58. Законопроект № 97012298-2 «О статусе Президента Российской Федерации» от 2003 г. [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&backlink=1&nd=102081055&page=1&rdk=0#I0 (дата обращения: 20.02.2022).

59. Зарплаты бюджетников достигли целей из майских указов лишь в 16 регионах [Электронный ресурс] // РБК. – URL: <https://www.rbc.ru/economics/17/04/2019/5cb5e37b9a794739af1a2c75> (дата обращения: 21.02.2022).

60. Конституция России. Проект [Электронный ресурс] // «Центр научной политической мысли и идеологии». – URL: <https://rusrand.ru/dev/konstitutsija-rossii-proekt> (дата обращения: 20.02.2022).