

**Монох Валерия Олеговна**

Студентка 2 курса ФГАОУ ВО «Тюменский государственный университет»

e-mail: [valeri.monoh@mail.ru](mailto:valeri.monoh@mail.ru)

**Monoh Valeria Olegovna**

2nd year student Institute of State and Law, Tyumen State University

e-mail: [valeri.monoh@mail.ru](mailto:valeri.monoh@mail.ru)

## **ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ГЛАВЫ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА**

### **PROBLEMS OF IMPROVING THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF THE HEAD OF THE RUSSIAN STATE**

**Аннотация.** Автором анализируются особенности конституционно-правового статуса российского главы государства – Президента. Выявляются ряд проблем, связанных с его местом в системе высших органов государственной власти и разделения властей. Обосновывается, что конституционные поправки 2020 года, усилили позиции Президента Российской Федерации во взаимоотношениях с иными органами государственной власти – Правительством, Государственной думой и Конституционным Судом. В частности, Президент фактически самостоятельно формирует Правительство, которое несет ответственность перед ним, ряд министров непосредственно подчиняется главе государства, Государственный Совет получил статус органа, который предусматривается в Конституции Российской Федерации. Президент вправе назначать в состав Совета Федерации представителей Российской Федерации, равно как и экс-президент может быть членом Совета Федерации пожизненно.

В заключении предлагается ряд мер и предложений, которые будут направлены на создание конституционных условий, которые будут способствовать ограничению наметившейся тенденции усиления президентской власти в системе государственного управления Российской Федерации.

**Ключевые слова:** глава государства, конституция, публичная власть, система высших органов, форма правления.

**Abstract:** The author analyzes the features of the constitutional and legal status of the Russian head of state - the President. A number of problems related to its place in the system of higher bodies of state power and the separation of powers are identified. It is substantiated that the constitutional amendments of 2020 strengthened the position of the President of the Russian Federation in relations with other state authorities - the Government, the State Duma and the Constitutional Court. In particular, the President actually independently forms the Government, which is responsible to him, a number of ministers are directly subordinate to the head of state, the State Council has received the status of a body, which is provided for in the Constitution of the Russian Federation. The president has the right to appoint representatives of the Russian

Federation to the Federation Council, just as the ex-president can be a member of the Federation Council for life.

In conclusion, a number of measures and proposals are proposed that will be aimed at creating constitutional conditions that will help limit the emerging trend of strengthening presidential power in the public administration system of the Russian Federation.

**Kew words:** head of state, constitution, public authority, system of supreme bodies, form of government.

Конституционно-правовой статус российского главы государства – Президента, относится к дискуссионным вопросам науки конституционного права. Среди спорных моментов, которые обсуждаются в научной литературе следует отнести такие как: к какой ветви государственной власти относится Президент Российской Федерации, какое место занимает Президент в системе разделения властей, соответствует или нет текущий статус главы государства республиканской форме правления, в каком направлении должен развиваться правовой статус Президента РФ и т.п.

Все вышеперечисленные аспекты указанной проблематики актуализировались после внесения в Конституцию Российской Федерации поправок в 2020 году, так как они, по мнению большинства исследователей, только усилили положение Президента Российской Федерации 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. Хотя, следует отметить, что вопрос о форме правления также относится к числу дискуссионных [1]. При этом, в частности Д.А. Авдеев указывает о необходимости поиска новых критериев для классификации современных форм правления, так как «недостатки основных видов форм правления путем синтезирования тех или иных признаков монархических и поликратических форм правления приводит к появлению новых их разновидностей» [2, с. 119].

Современное законодательство предусматривает модель «сильного главы государства», т.е. занимающего важнейшую и ключевую роль в системе публичной власти, о чем свидетельствуют следующие обстоятельства:

1) Президент РФ избирается народом, и поэтому его полномочия производны от власти народа, который доверяет Президенту РФ исполнение государственных функций;

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;

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 минимальны [3, с.279];

4) он имеет достаточно широкие полномочия в отношении парламента. Так, он может вносить законопроекты подлежащих рассмотрению в первоочередном порядке. 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) сосредотачивает держит в руках все нити внутренней и внешней политики государства, определяя 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 [1, 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) обеспечивает безопасность 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.

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. Бородина 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.[2, 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 года [5].

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 [8].

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. Одним из направлений совершенствования

политики в этой области должно быть – 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 [10, 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 [6, с.21].

Кондрашев А.А. также полагает, что Российская Федерация на современном этапе представляет собой суперпрезидентскую республику, чертой которой является «гипертрофированная, неконтролируемая президентская власть» [7, 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. 111 и 117

Конституции РФ, оставив это право в принципе, ограничив возможностью его применения не более одного раза в год [11, 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 [4, 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 [9, с.63].

Таким образом, высказанные предложения, направлены на создание условий, способствующих созданию конституционных барьеров в деятельности главы государства, которые позволят минимизировать тенденцию усиления президентских полномочий.

#### Список литературы:

1. Авдеев Д.А. Форма правления: от классики к модерну // Вестник Академии права и управления. 2011. № 25. С. 10-16.
2. Авдеев Д.А. Классификация форм правления: новый взгляд или поиск критериев // Вестник Тюменского государственного университета. 2013. № 3. С. 114-121.
3. Баглай М.В. Президенты Российской Федерации и Соединённых Штатов Америки. Роль, порядок выборов, полномочия. – М.: Норма: НИЦ Инфра-М, 2012. – 144 с.
4. 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.

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

6. 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.

7. 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](http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&backlink=1&nd=102081055&page=1&rdk=0#I0) (дата обращения: 20.02.2022).

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

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

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

11. 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.

12. 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.

13. 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.