

ПОЛНОМОЧИЯ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

Президент – буквально – сидящий впереди, во главе, председательствующий. Впервые слово «президент» как название главы нации, борющейся за независимость, было использовано в борьбе американских колоний за отделение от Великобритании. Таким Президентом был Дж. Вашингтон, Президент Континентального конгресса, состоявшего из представителей штатов. После завоевания независимости при принятии Конституции США Президент был обособлен от возглавляемого им органа (Конгресса) и стал самостоятельным органом¹.

В современном понимании «институт президентства» – это единоличный государственный орган власти при республиканской форме правления с полномочиями исполнительной власти и функциями главы государства². Данное определение является четким и исчерпывающим, соответствующим действительности.

Под функциональным содержанием понятия «президент» понимается совокупность основных направлений его деятельности, выражающих социальное назначение президентской власти.

В Конституции РФ, принятой 17 лет назад, уже изначально было предопределено правовое положение Президента РФ, которое остается неизменным по сегодняшний день. Правовое положение Президента РФ характеризуется прежде всего тем, что он является главой государства, из чего следует, что он – первый среди государственных должностных лиц. В ст. 80 Конституции РФ, определяющей смысл и содержание всех полномочий Президента РФ, указывается, что он является главой государства, т.е. должностным лицом, персонифицирующим представление о данном государстве в отношениях как внутри него, так и с дру-

* Статья рекомендована к печати доктором юридических наук профессором Ю.Л. Шульженко.

¹ См.: Чиркин В.Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование. М., 2010. С. 39.

² См.: Шульженко Ю.Л., Некрасов С.И., Лебедев А.Н. Конституционное право России: Курс лекций. М., 2007. С. 239.

гими странами. Президент – это не сама должность, а лицо, ее занимающее. Поэтому представляется необходимым говорить об институте самого Президента, а не о «должности Президента». Статья 80 Конституции РФ предваряет определение правового положения Президента РФ указанием на то, что он «является главой государства». В ч. 2 ст. 80 установлено, что Президент РФ – гарант Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Это объясняется значением Основного закона для стабильности государства и тем, что в соответствии с ним человек, его права и свободы являются высшей ценностью и обязанностью государства, признаются, соблюдаются и защищаются права и свободы человека и гражданина. Возложение на Президента РФ обязанности быть гарантом означает, что он призван действовать персонально.

Конституционный статус Президента РФ реализуется в нормах Конституции РФ, определяющих функции и полномочия главы государства. Эти два понятия очень близки друг другу, но не тождественны. Под функциями понимаются наиболее важные общие обязанности главы государства, вытекающие из его положения в системе органов государственной власти. Полномочия же вытекают из функций и состоят из конкретных прав и обязанностей главы государства по вопросам, отнесенным к его компетенции.

В той мере, в какой функции и полномочия присущи исключительно главе государства (т.е. не делятся с парламентом, правительством или судебными органами), они называются прерогативами главы государства. Функции главы государства не могут быть конкретизированы полномочиями в полном объеме. Поэтому у главы государства всегда есть не раскрытые в Конституции полномочия, которые выявляются в экстраординарных непредвиденных условиях. Конституция РФ закрепила в себе совокупность президентских полномочий и сбалансировала их с полномочиями других органов государственной власти, образуя систему сотрудничества и взаимных противовесов в целях недопущения односторонних авторитарных решений.

Говоря о понятии «полномочия», необходимо отметить, что оно неразрывно связано с понятием «компетенция». В Большом

юридическом словаре сказано следующее: «Компетенция (от лат. «competo» – добиваюсь, соответствую, подхожу) – совокупность юридически установленных полномочий, прав и обязанностей конкретного государственного органа (органа местного самоуправления) или должностного лица, определяющих его место в системе государственных органов (органов местного самоуправления)»³. Ю.Л. Шульженко дает следующее определение компетенций Президента РФ: «Компетенции Президента РФ есть совокупность предоставленных ему Конституцией Российской Федерации и законом государственно-властных полномочий (прав и обязанностей), необходимых для выполнения возложенных на него функций»⁴.

В большинстве ученые-юристы классифицируют полномочия Президента РФ по группам в соответствии со спецификой предметов компетенции и взаимоотношений с другими органами государственной власти.

Так, М.В. Баглай разделяет полномочия Президента РФ на следующие основные группы⁵:

Президент и Федеральное Собрание – полномочия Президента РФ, вытекающие из различия конституционных функций главы государства и Парламента;

Президент и правительство – эти отношения основываются на безусловном приоритете президентской власти. Президент РФ, например, назначает Председателя Правительства РФ с одним только условием, что он получит на это согласие Государственной Думы;

отношения с субъектами Российской Федерации – полномочия Президента РФ как главы федеративного государства прописаны в Конституции РФ достаточно скромно, они, скорее, вытекают из его основных функций как гаранта Конституции. Из конкретных конституционных полномочий важное значение имеют назначение и освобождение полномочных представите-

³ Большой юридический словарь. М., 2007. С. 238.

⁴ Шульженко Ю.Л., Некрасов С.И., Лебедев А.Н. Указ. соч. С. 239.

⁵ См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник. М., 2009. С. 489–500.

лей Президента РФ, которые образуют институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах⁶;

Президент и судебная власть – в соответствии с принципами разделения властей и независимости судов Президент РФ не вправе вмешиваться в деятельность судебных органов. Однако он участвует в формировании органов судебной власти. Так, только Президенту РФ предоставлено право выдвижения кандидатур для назначения Советом Федерации на должности Председателя, заместителей Председателя и судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, т.е. высших судебных органов Российской Федерации;

военные полномочия – в военной области полномочия Президента РФ достаточно широки. Он является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ, утверждает военную доктрину Российской Федерации, назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил РФ;

полномочия в сфере внешней политики – как глава государства, осуществляющий высшее представительство в международных отношениях, Президент РФ по Конституции осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации. Он ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации, подписывает ратификационные грамоты (сама ратификация осуществляется в форме федерального закона), принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей;

чрезвычайное положение – полномочия Президента РФ в этих случаях сформулированы в Конституции предельно четко. Только Президент РФ вправе вводить на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение, о чем он незамедлительно сообщает Совету Федерации и Государственной Думе. Указ о введении чрезвычайного положения подлежит немедленному обнародованию, а затем утверждению Советом Федерации. Президент РФ не свободен в при-

⁶ См.: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

нятии такого решения, ибо введение чрезвычайного положения возможно только при обстоятельствах и в порядке, установленных федеральным конституционным законом;

гражданство и награды – к числу полномочий Президента РФ относится решение вопросов гражданства и предоставления политического убежища. Заметим, что некоторые республики, входящие в Российскую Федерацию, закрепляют свое гражданство, но поскольку оно даже в таком случае является и гражданством РФ, они не вправе принимать тех или иных лиц в свое гражданство. Президент РФ награждает государственными наградами Российской Федерации, присваивает почетные звания Российской Федерации, высшие воинские и высшие специальные звания. Государственные награды и положения о них установлены указами Президента РФ;

помилование – Президент РФ осуществляет помилование осужденных за уголовные преступления. Помилование не следует путать с амнистией, право на которую принадлежит Государственной Думе;

акты Президента РФ – многогранная деятельность Президента РФ осуществляется через правовые акты, каковыми согласно Конституции РФ являются указы и распоряжения.

М.В. Баглай классифицирует полномочия Президента РФ четко и ясно, но, как представляется, данная классификация проведена не столько по полномочиям Президента РФ, сколько по сферам его влияния. Это мнение основывается на том, что полномочия Президента РФ затрагивают непосредственно законодательную, исполнительную и судебную ветви власти, в связи с чем, по нашему мнению, в классификации необходимо выделять как минимум три группы полномочий, связанных с указанными ветвями власти, что в данной классификации сделано не в полной мере.

Е.И. Козлова объединяет полномочия Президента РФ в следующие группы⁷: полномочия, связанные с формированием и участием в деятельности федеральных органов государственной

⁷ См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. М., 2010. С. 394–402.

власти; с обеспечением осуществления полномочий государственной власти на всей территории Российской Федерации; с руководством внешней политикой; с руководством в военной сфере; с иными, возложенными Конституцией РФ на Президента функциями.

При классификации полномочий Президента РФ она указывает на то, что все его полномочия основаны на Конституции РФ и должны осуществляться в рамках Конституции РФ и федеральных законов; они не могут выходить за их пределы и потому она объединяет их по определенным сферам и в соответствии с функциями президента, не указывая, что полномочия Президента РФ тесно взаимосвязаны с каждой из ветвей власти.

С.А. Авакьян классифицирует полномочия Президента РФ на пять основных групп⁸: в части формирования государственных органов и назначения высших должностных лиц; в части руководства внутренней политикой страны и взаимоотношений с другими государственными органами; в области внешней политики; в области обеспечения обороны и безопасности государства, стабильности общественного порядка в стране; в области обеспечения конституционного статуса личности. Классификация четкая, но, на наш взгляд, в ней отсутствует группа полномочий, связанных с законодательной инициативой Президента РФ.

В.Е. Чиркин выделяет восемь групп полномочий⁹: в сфере правового статуса личности; связанные с федеративным устройством государства; в отношениях с парламентом; в отношениях с органами исполнительной власти; в отношениях с органами судебной власти; по урегулированию чрезвычайных положений; в военной сфере; в области внешней политики. В данной классификации отсутствуют полномочия, связанные с законодательной инициативой Президента РФ; полномочия классифицируются, исходя из конкретных сфер влияния Президента.

⁸ См.: Авакьян С.А. Конституционное право: Энциклопедический словарь. М., 2001. С. 477–479.

⁹ См.: Чиркин В.Е. Конституционное право в Российской Федерации. М., 2001. С. 321.

Ю.Л. Шульженко объединяет полномочия Президента РФ в следующие группы¹⁰: полномочия в сфере исполнительной власти; полномочия по взаимодействию с федеральной законодательной властью (Федеральное Собрание); полномочия по взаимодействию с судебной властью; полномочия по взаимодействию с субъектами РФ; полномочия в области внешней политики и международных отношений; полномочия по организации своей деятельности, т.е. формирование Администрации Президента РФ, различных советов, комиссий; иные полномочия, такие, как назначение всероссийского референдума, решение вопросов гражданства, награждение государственными наградами и присвоения званий, предоставление политического убежища. Данная классификация исходит из специфики предмета деятельности Президента РФ и сфер взаимодействия с другими конституционными органами государственной власти.

Соглашаясь в принципе с приведенными выше классификациями, необходимо отметить, что при классификации полномочий Президента РФ должны «охватываться» все области жизни общества и все сферы государственного управления, в которых может и должен проявлять свои властные полномочия в целях, обозначенных в присяге, приносимой при вступлении в должность главы государства. Говоря о полномочиях Президента РФ в совокупности, предлагаю разделить их на два блока: первый блок объединяет исторически сложившиеся «традиционные» функции и полномочия главы государства как определенный «минимум». Они осуществляются главами всех государств. Одной из них является представительство от имени государства внутри и вовне его. Второй блок составляют функции и полномочия, лежащие за пределами указанного «минимума», которые определяются законом конкретного государства сообразно особенностям формы его государственной организации. Последние представляют собой как бы некое «дополнение» к традиционным функциям главы государства. Например, осуществление исполнительной власти может закрепляться за Президентом РФ,

¹⁰ См.: Шульженко Ю.Л., Некрасов С.И., Лебедев А.Н. Указ. соч. С. 251–257.

а может быть возложено на другое должностное лицо. В дополнение к этому полномочия Президента РФ также можно разделить на две группы, а именно на полномочия, имеющие прерогативный характер, т.е. принадлежащие исключительно Президенту РФ, и на полномочия, которые соприкасаются с полномочиями других органов государственной власти, способствуя решению вопросов во взаимодействии на основе принципа разделения властей.

Дальнейшую классификацию полномочий Президента РФ предлагаю провести по следующим группам.

Представительские полномочия, при исполнении которых Президент РФ выступает с посланиями, содержащими анализ внутренней и внешней политики государства, формулирующими основные цели правительственной деятельности и намечающими пути их достижения; здесь следует сказать, что Президент считается всегда выступающим от имени своего государства и в силу своего положения не нуждается в специальном на то уполномочии.

Полномочия главы государства в области государственного управления, при исполнении которых Президент РФ играет важную роль в формировании Правительства, в области правительственной деятельности полномочия включают руководство административным аппаратом и вооруженными силами. Он производит назначения на высшие военные и гражданские должности.

Полномочия в сфере законодательной деятельности, при исполнении которых, помимо законодательной инициативы, Президент РФ использует абсолютное либо отлагательное (относительное) право вето, распространяемое в основном на законопроекты в целом, вотированные парламентом. Абсолютное вето означает окончательное отклонение Президентом РФ законопроекта, одобренного парламентом.

Внешнеполитические полномочия – объем внешнеполитических полномочий главы государства определяется действующим законодательством, а уровень и степень их реального осуществления зависят от сложившейся политической практики, обычаев и традиций политической жизни. Действующее законо-

дательство, корректируемое практикой построения и функционирования государственного механизма, позволяет очертить компетенцию главы государства в сфере внешних сношений. Прежде всего это верховное представительство страны в международных отношениях, с этим же связано и право непосредственного обращения к главам иностранных государств, которое может осуществляться как путем посланий, так и посредством личных встреч. Практика свидетельствует о том, что все более активный характер приобретают личные контакты, визиты и встречи глав государств, а равно международные форумы с их участием. Президент РФ назначает руководителя ведомства иностранных дел и дипломатических представителей страны за рубежом. Он дает указания о подготовке и проведении переговоров, участвует лично в наиболее важных из них и подписывает международные договоры или другие международно-правовые акты.

Полномочия в сфере судебной власти – государственно-правовая доктрина и конституционное законодательство провозглашают независимость судебной власти, вместе с тем за главой государства сохраняются значительные полномочия, позволяющие ему оказывать серьезное влияние на деятельность судебного механизма; важнейшими полномочиями в этой области являются назначение на судебные или высшие судебные должности. Право помилования относится к исключительным полномочиям Президента.

Чрезвычайные полномочия – Президент РФ наделен правом введения чрезвычайного положения или использования чрезвычайных полномочий. Чрезвычайное положение имеет довольно много разновидностей: осадное положение, военное положение, состояние повышенной опасности и т.п. Характеризующие их общие черты – это приостановка действия конституционных гарантий, ограничение полномочий представительных учреждений, расширение власти административных или военно-политических органов, введение в ряде случаев превентивного заключения. После введения чрезвычайного положения парламент не может быть распущен, но он лишается на этот период важнейшего полномочия – возможности выражения недоверия пра-

вительству. Применение чрезвычайных полномочий должно носить временный характер и использоваться исключительно в целях защиты основных прав и свобод граждан.

В современном мире в одних странах наблюдается фактическое, а иногда и формальное ограничение полномочий президента, которые осуществляют за него правительство или глава правительства. В других – происходит расширение полномочий президента, зачастую выходящее за пределы, очерченные конституцией и другими действующими законодательными актами. Соответственно в первом случае имеет место фактическое ограничение полномочий, которыми наделен президент, а во втором – их существенное расширение. Обе тенденции связаны с процессом усиления президентской власти в современном мире.

Совокупность полномочий Президента РФ сбалансирована с полномочиями других органов государственной власти, образуя систему сотрудничества и взаимных противовесов в целях недопущения односторонних авторитарных решений.

В целом полномочия Президента РФ не шире, чем полномочия президентов в других странах с демократической формой правления, например Франции, США. Президенты указанных государств, как и Президент РФ, относятся к числу «сильных», что соответствует сложным условиям переходного периода и историческим традициям стран. Сильные позиции Президента РФ уравновешены принципом разделения властей, системой сдержек и противовесов, ответственностью правительства перед Федеральным Собранием, возросшей ролью самого правительства, возможностью оспаривания нормативных указов Президента РФ в Конституционном Суде.