



УДК 342.61

Котовой Алексей Сергеевич

Московский государственный юридический университет

имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Институт прокуратуры

Россия, Москва

kotovoi@bk.ru

Kotovoy Aleksey

Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Institute of Prosecution

Russia, Moscow

ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРЕЗИДЕНТА РФ В СВЕТЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ 2020 ГОДА

Аннотация: в данной статье рассматривается политико-правовой статус Президента РФ после изменений Конституции РФ 2020 года. Автор приводит позиции известных ученых-правоведов, сравнивает их и делает самостоятельные выводы, учитывая новые положения Конституции РФ и иных нормативно-правовых актов.

Ключевые слова: Президент РФ, Конституция, глава государства, исполнительная власть, президентская власть.

THE POLITICAL AND LEGAL STATUS OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE LIGHT OF THE CONSTITUTIONAL REFORM OF 2020

Annotation: this article examines the political and legal status of the President of the Russian Federation after the amendments to the Constitution of the Russian Federation in 2020. The author cites the positions of well-known legal scholars, compares them



and draws independent conclusions, taking into account the new provisions of the Constitution of the Russian Federation and other normative legal acts.

Key words: President of the Russian Federation, Constitution, Head of State, executive power, presidential power.

Глава государства в современном понимании представляет собой институт, способствующий государственному единству и преемственности, выступающий примирителем в повседневной деятельности государственных органов [16, с. 4-6]. Такой подход является достаточно оправданным, поскольку отражает те функции, которые возлагает на главу государства общество. Однако это является не единственной точкой зрения, так как существует достаточно много форм реализации данного института. В целом, глава государства в современных реалиях может рассматриваться как необходимый атрибут государства [22, с. 31]. Президент, как одна из форм главы государства, является лицом, получающим мандат от народа и действующий независимо от законодательной и судебной ветвей власти, обладающим множеством единоличных полномочий [8, с. 457]. В Российской Федерации данный институт является сравнительно новым, одновременно исторически преемственным, который играет значимую роль в управлении делами государства.

В 2020 году были приняты поправки [3] к Конституции РФ [1]. Их принятие сопряжено со многими причинами, некоторыми из которых являются потребность создания целостной концепции публичной власти в государстве [21, с. 20] и преодоления конституционного разрыва между государственным и муниципальным уровнем власти [20, с. 19]. Несмотря на то, что прошло уже 3 года с момента их принятия, обсуждение их значения не утихает до сих пор. Исследователи изучают как содержательный аспект поправок, так и технико-юридический [17, с. 104-110], поскольку возникает множество вопросов относительно целей новых положений и реализации новых норм. С.А. Авакьян



поднимал проблему закрепления всех ветвей публичной власти в Конституции и необходимости более четкой регламентации принципа разделения властей. Эти проблемы напрямую связаны с правовыми статусами органов государственной власти и государственных органов. При решении этих неточностей нельзя забывать о значимости Президента РФ во всей системе публичной власти [7, с. 10-12]. Поправками были изменены и дополнены многие положения основного документа, в том числе касательно системы органов власти в России и статуса Президента в ней. В связи со значимостью такого института как глава государства стоит рассмотреть какие именно изменения произошли в его политико-правовом статусе, и как эти новшества отразятся в будущем.

В первую очередь стоит рассмотреть статус Президента РФ через призму принципа разделения власти. Дискуссию порождает неоднозначность положений статей 10 и 11 Конституции РФ, которые закрепляют три классические ветви власти и органы, осуществляющие их. То есть при утверждении принципа разделения властей не определено место Президента как главы государства в системе разделения власти [10, с. 187]. В связи с этим возникли разные подходы к пониманию места Президента в этой системе.

М.В. Баглай исходит из четкой триады государственной власти и считает, что Президент, будучи главой государства не является представителем четвертой ветви власти, а сам термин «президентская власть» означает только особый статус Президента в системе трех властей, наличие у него некоторых собственных полномочий и комплексный характер его разнообразных прав и обязанностей во взаимодействии с другими властями, но в основном с исполнительной властью [8, с. 459].

Кутафин О.Е. поддерживал такой подход и характеризовал Президента как конституционный орган исполнительной власти, осуществляемой Президентом совместно с Правительством РФ и другими органами государственного управления [16, с. 321].



Известный специалист в области административного права, Конин Н.М. пишет, что «наибольшую прикосновенность вся деятельность Президента РФ имеет к исполнительной ветви власти, в системе и структуре которой он наделен весьма обширными и наиболее значимыми исполнительными управленческими полномочиями». Ученый полагает, что есть все основания утверждать, что Президент в рамках своего правового статуса главы государства и гаранта Конституции является также высшим носителем, организатором и руководителем системы государственной исполнительной власти в стране, которую он реализует как непосредственно и персонально, так и через Государственный совет РФ, являющийся совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, а также и через различные структуры, создаваемые в формируемой им в соответствии со ст. 83 Конституции РФ Администрации Президента РФ и государственные органы правительственной исполнительной власти [14, с. 78].

О самостоятельном положении Президента РФ как главы государства, при котором он не входит ни в одну из ветвей власти, но способствует поддержанию устойчивости и единства системы публичной власти в стране пишут Т.Я. Хабриева [13, с. 43, 200] и В.И. Фадеев [15, с. 345].

С.А. Авакьян же, напротив, считает, что нормы статей 10 и 11 Конституции РФ позволяют утверждать, что Президент осуществляет государственную власть, но не какую-либо из ее форм, которые утверждены в классической триаде, а свою форму, которую называют президентской как одну из самостоятельных ветвей власти [6, с. 349].

Придерживаясь в целом подобной точки зрения, Е.И. Козлова отмечала, что признание Президента РФ главой государства означает занятие им особого места в системе органов государственной власти. Он не входит напрямую,



непосредственно ни в одну из трех ее ветвей. Однако это не дает основания «трактовать президентскую власть как стоящую над другими властями, зависящими от нее. Каждая из них осуществляет конституционно закрепленные за ней полномочия, функционирует во взаимодействии с другими, обеспечена определенными рычагами влияния на иные ветви власти и на Президента. Между ними нет отношений подчинения» [11, с. 362].

Одновременно, по ее мнению, «нельзя абсолютизировать концепцию разделения власти на три ветви и полагать, что, кроме этих органов власти, нет и не может быть других носителей властных полномочий. Есть и муниципальная власть, которая также является публичной властью. Можно говорить и о президентской власти как об определенной совокупности конституционных властных полномочий Президента РФ» [11, с. 362-363].

Совпадающую и достаточно интересную позицию занимает и В.Е. Чиркин, который при определении природы самостоятельной президентской власти рекомендует исходить «из взаимного проникновения различных ветвей известной триады: при несомненной доминанте в каждой ветви власти, определяющей ее сущность, в любой из них присутствуют какие-то, иногда мелкие, а нередко и значительные элементы, характерные в целом для другой ветви»; «природу президентской власти нельзя “жестко” привязывать лишь к одному из элементов триады разделения властей, особенно в условиях некоторых форм правления» [23, с. 16]. При этом он замечает, что конституции некоторых зарубежных стран, признавая принцип разделения властей, выделяют в качестве самостоятельных видов государственной власти также «избирательную власть, политическую власть, учредительную власть, контрольную власть» [23, с. 16].

Осавелюк А.М. высказывается против подхода, согласно которому Президент РФ «приближается» к исполнительной власти. Глава государства, по его мнению, наделен определенными признаками верховенства власти, которые



позволяют ему доминировать как по отношению к другим органам государственной власти, так и в сфере нормотворчества, принимать участие в формировании других органов государственной власти, в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти и в других вопросах [25, с. 289].

Бывший судья Конституционного суда РФ, член Центральной избирательной комиссии РФ, Б.С. Эбзеев утверждает, что Президент России остается вне традиционно вычленяемых ветвей единой государственной власти — законодательной, исполнительной, судебной. Но будучи наделен Конституцией значительными нормотворческими полномочиями, контролируя исполнительную власть и выполняя некоторые квазисудебные функции в качестве арбитра в спорах между органами государственной власти, он юридически и фактически «присутствует» во всех властях. От этого в огромной мере зависит эффективность и действенность всех институтов государственной власти в Российской Федерации [24, с. 562].

В.С. Нерсесянц еще в прошлом веке отмечал, что система разделения и взаимодействия властей в Российской Федерации является несимметричной и несбалансированной, в процессе реализации которой очевидное преимущество отдается полномочиям Президента и его главенствующей роли в решении государственных дел, с явными слабостями других ветвей власти [18, с. 552]. В связи с этим В.С. Нерсесянц делал вывод, что Российская Федерация относится к суперпрезидентским республикам, в которой, благодаря статусу президента, главе государства отводится особое место относительно других ветвей власти.

Таким образом, можно сделать вывод, что Конституция РФ не дает прямого и однозначного ответа на вопрос о том, к какой ветви государственной власти относится Президент [16, с. 321]. Это подтверждается и достаточным количеством научных позиций по данному вопросу. Ученые до сих пор не могут прийти к единому мнению. Даже представители одной правовой школы



расходятся во взглядах относительно места Президента РФ в системе разделения властей. Это демонстрируется различными подходами Олега Емельяновича Кутафина и Алексея Михайловича Осавелюка относительно соотношения Президента РФ и исполнительной ветви власти, которые были продемонстрированы ранее.

Изменения Конституции РФ, произведенные в 2020 году, породили еще больше споров по этому вопросу. Некоторые ученые отметили возникновение новых возможностей для появления скрытых полномочий Президента РФ, возникающих из общих и неоднозначных формулировок текста Конституции РФ [12, с. 22-31].

Значимость института главы государства была отмечена выше, как и споры о его месте в российской правовой системе. Ввиду этого стоит изучить какие изменения произошли в 2020 году, и как они повлияли на современную действительность.

После принятия поправок изменился конституционно-правовой статус Председателя Правительства РФ и самого Правительства РФ, ставших более зависимыми от главы государства. Раньше Президент РФ лишь обладал правом председательствовать на заседаниях Правительства РФ. Теперь, в связи с изменениями, он осуществляет общее руководство Правительством РФ (п. «б» ст.83 Конституции РФ). Тем самым у Правительства номинально появилось два руководителя: один осуществляет общее руководство, другой определяет основные направления деятельности и организует работу высшего органа исполнительной власти (ч.1 ст.27 ФКЗ «О Правительстве РФ» [4]).

На ряду с этим, на основании положений статьи 113 Конституции РФ Председатель Правительства РФ лишился права определять основные направления деятельности Правительства РФ, что стало прерогативой Президента РФ, и он несет персональную ответственность перед Президентом РФ. Несмотря на усиление статуса главы государства при ослаблении



самостоятельности Председателя Правительства РФ и палат Федерального Собрания, некоторые ученые считают это созданием новой модели с триединством различных ветвей власти при сохранении консолидирующего и объединяющего центра в лице главы российского государства [19, с. 35-38].

Далее стоит отметить изменения в порядке формирования органов исполнительной власти, в частности Правительства РФ. Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ после утверждения его кандидатуры Государственной Думой (ч.1 ст.111 Конституции РФ). После трехкратного отклонения представленных кандидатур Государственной Думой Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ. В этом случае Президент РФ вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы (ч.4 ст.111 Конституции РФ). Стоит отметить в этой норме важно нововведение. Теперь Президент не обязан [2] распускать нижнюю палату парламента России, это его право. Норма Конституции из обязывающей превратилась в управомочивающую. Стоит отметить, что Конституционный суд РФ допускает возможность представления Президентом одного и того же лица в качестве кандидата на должность Председателя Правительства Российской Федерации дважды и даже трижды [5]. Таким образом, раньше глава государства, предлагая кандидатуры на пост Председателя Правительства РФ, должен был искать и находить согласие с Государственной Думой РФ.

Поправки также включали изменения, касаемые порядка назначения федеральных министров. Теперь Президент РФ назначает на должность после консультаций с Советом Федерации РФ и освобождает от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти силового блока и иностранных дел (включая федеральных министров) (п. «д.1» ст.83 Конституции РФ). Анализируя эту норму, становится ясно, что участие Председателя Правительства РФ в формировании органов исполнительной власти значительно сузилось. Достаточное количество министров стали непосредственно зависимы



от Президента РФ. Внимания стоит и полномочие главы государства по утверждению структуры федеральных органов исполнительной власти (п. «б.1» ст.83 Конституции РФ). Это осуществляется посредством указа Президента РФ, который содержит деление органов на две сферы: одними руководит Президент РФ, другими – Правительство РФ. Тем самым роль и возможности Президента в формировании и функционировании органов исполнительной власти возросли, что оказывает влияние и на систему публичной власти в целом.

Анализируя данные нововведения, можно сделать вывод, что Российская Федерация становится по форме правления президентской республикой с большим влиянием Президента на исполнительную ветвь власти или, вообще, суперпрезидентской республикой. Некоторые ученые отмечают, что данные поправки вывели Президента РФ *de jure* вне системы разделения властей и *de facto* над Правительство РФ [9, с. 7] и что такие положения по своему содержанию ведут к снижению принципа разделения властей и вступают в противоречие со ст.10 и 11 главы 1 Конституции РФ [17, с. 107].

Поправки 2020 года также породили ряд вопросов, относительно необходимости сохранения должности Председателя Правительства РФ. По мнению Козловой Е.И. и Кутафина О.Е. наиболее целесообразно, чтобы глава государства не являлся высшим должностным лицом, входящим в систему исполнительной власти, поскольку иное умаляло бы prerogatives представительного органа государственной власти РФ, ставило бы исполнительную власть над законодательной [11, с. 361-363]. Однако в текущих политико-правовых условиях глава государства России обладает значительными полномочиями, которые позволяют возглавлять ему Правительство. Но стоит иметь в виду, что Президент РФ обладает значительными полномочиями в отношении законодательной и судебной ветвей власти, что ограничивает возможность наделения его статусом Председателя Правительства РФ. В случае дальнейшего усиления влияния Президента РФ на исполнительную власть при



сохранении его полномочий в отношении судебной и законодательной ветвей власти достаточно вероятен серьезный политический кризис, схожий с тем, который возник в США в период президентства Дональда Трампа, который на протяжении всего срока своего правления придерживался курса борьбы за ведущее место Президента при принятии политических и управленческих решений. Стоит отметить, что существующая политическая система США уже имеет существенные отклонения от конституционных положений о соотношении трех ветвей власти [17, с. 107]. Некоторые ученые характеризуют такое положение дел, как «имперское президентство», определяющее попытки Президентов США выходить за рамки установленной компетенции [26].

Таким образом, Автор утверждает, что такие изменения норм Конституции РФ наделяют Президента РФ значительными полномочиями, что позволяет утверждать, что Российская Федерация на данный момент стоит на пути к суперпрезидентской республике. Окончить работу хочется словами древнекитайского философа Конфуция «Не дай Бог жить в эпоху великих перемен».

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) (с учётом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. — 2020. — № 31. — Ст. 4398.

2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ).

3. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и



функционирования публичной власти» // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

4. Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации" от 06.11.2020 № 4-ФКЗ // Российская газета. – 2020.

5. Постановление Конституционного Суда РФ "По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации" от 11.12.1998 № 28-П // Российская газета. - 1998 г. - № 247.

6. Авакьян, С. А. Конституционное право России. Учебный курс : учебное пособие : в 2 томах. Том 2 / С.А. Авакьян. — 7-е изд., перераб. и доп. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2023. — 936 с.

7. Авакьян С. А. О роли конституционного права в условиях новых задач и концептуальных решений для политического будущего России // Вестник Московского университета. Серия 11 Право. 2023 № 1. - С. 3–21.

8. Баглай, М. В. Конституционное право Российской Федерации : учебник / М. В. Баглай. — 14-е изд., изм. и доп. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2023. — 704 с.

9. Безруков, А. В. Конституционная реформа: основные направления и пути совершенствования конфигурации публичной власти в России / А. В. Безруков // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 6. – С. 3-9.

10. Глава государства : монография / А. М. Будаев, С. С. Заикин, С. В. Кабышев и др. ; отв. ред. А. М. Осавелюк. — Москва : Проспект, 2021. — 400 с.

11. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник. — 5-е изд., перераб. и доп. — Москва : Проспект, 2014. — 592 с.

12. Комарова В. В. Конституционная реформа 2020 г. в России (некоторые аспекты) // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 8. — С. 22—31. — DOI: 10.17803/1994- 1471.2020.117.8.022-031.

13. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный): с учетом изменений, одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля



2020 года / Т.Я. Хабриева, Л.В. Андриченко, С.Б. Нанба, А.Е. Помазанский ; под ред. Т.Я. Хабриевой ; обращение к читателям В.В. Путина. — Москва : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2023. — 368 с.

14. Конин Н.М. Правовой статус Президента Российской Федерации и его Администрации в системе исполнительной власти России // Вестник СГЮА. 2012. №3 (86). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoy-status-prezidenta-rossiyskoy-federatsii-i-ego-administratsii-v-sisteme-ispolnitelnoy-vlasti-rossii> (дата обращения: 24.07.2023). – С. 77-80.

15. Конституционное право : учебник для бакалавров / М. В. Варлен, Е. Н. Дорошенко, С. А. Зенкин и др. ; отв. ред. В. И. Фадеев. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : Проспект, 2017. — 592 с.

16. Кутафин О.Е. Глава государства : монография. — Москва : Проспект, 2015. – 560 с.

17. Музалевская Е.А. Поправки в Конституцию РФ 2020 года: технико-юридические и содержательные дефекты // Академия права. - 2023. - №1. - С. 104-110.

18. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства. Учебник для юридических вузов и факультетов. – М.: Издательская группа НОРМА—ИНФРА М, 1999. – С. 552.

19. Черепанов В.А. О необходимости и целесообразности конституционных изменений / В.А. Черепанов // Российская юстиция. 2020. № 8. - С. 35–38.

20. Чеботарев, Г. Н. Как укрепить единую систему публичной власти? / Г. Н. Чеботарев // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 3. – С. 19-23.

21. Чиркин В.Е. Современность и публичная власть // Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения: сб.



материалов Междунар. науч. конф. / отв. ред. С.А. Авакьян. - М.: Юстицинформ, 2015. – С. 18-20.

22. Чиркин, В. Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование : монография / В. Е. Чиркин. — 2-е изд., испр. и доп. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2022. — 240 с.

23. Чиркин, В. Е. Президентская власть / В. Е. Чиркин // Государство и право. – 1997. – № 5. – С. 15-23.

24. Эбзеев Б.С. Конституционное право России : учебник. — Москва : Проспект, 2019. – 768 с.

25. Электоральная демократия: российский опыт / Под общей ред. Б.С. Эбзеева. – М.: РЦОИТ, 2017 – 724 с.

26. Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств. М.: Юридическая литература, 1995. - 175 с.