

Безруков А.В. Укрепление единства государственной власти Президентом России при проведении преобразований в системе федеративных отношений

УДК 343:328.185+32.019.5

Андрей Викторович Безруков
кандидат юридических наук, доцент
доцент кафедры конституционного права Уральского
юридического института МВД России
г. Екатеринбург. E-mail: abezrukov@bk.ru

УКРЕПЛЕНИЕ ЕДИНСТВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ПРЕЗИДЕНТОМ РОССИИ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ В СИСТЕМЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Рассмотрены основные этапы укрепления единства государственной власти, в механизме которого ключевую роль играет Президент России. Проведено сравнение принципов федерализма, единства системы государственной власти и разделения властей. Сформулирован вывод о том, что принципы единства системы государственной власти и разделения властей не противоречат друг другу. Раскрыты основные направления реализации полномочий Президента Российской Федерации и показана его роль в укреплении единства государственной власти при проведении федеративных преобразований. На основе анализа законодательства и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации показана обширная компетенция главы государства. Автор приходит к выводу, что концентрация власти и подконституционное расширение властных полномочий Президента Российской Федерации не всегда соответствуют конституционным принципам федерализма и разделения властей. Это не позволяет установить необходимый баланс полномочий как между органами законодательной, исполнительной и судебной власти, так и между федеральными и региональными органами власти. Предлагается законодательно закрепить исчерпывающий перечень полномочий главы государства, а проводимые федеративные преобразования осуществлять в строгом соответствии с Конституцией Российской Федерации, ориентируясь на построение правового демократического федеративного государства.

Ключевые слова: президент России, разделение властей, единство государственной власти, федеративные преобразования, правовые позиции Конституционного Суда РФ.

Проводимые в современной России федеративные преобразования с определенной периодичностью то замедляются, то на основе новых идей руководства страны и политиков, обретая инновационное содержание, набирают новые обороты, модернизируя при этом как законодательство, так и федеративные отношения, воплощаются в тех или иных формах. И такие преобразования во многом связаны с оптимизацией механизма разграничения полномочий, изменением субъектного состава России, реформированием властной вертикали, в проведении которых важнейшую роль играет глава федеративно-

го государства – Президент РФ, обеспечивающий единство государственной власти и цементирующий федеративную основу Российского государства.

В чем выражается принцип единства системы государственной власти и насколько он обеспечивает укрепление властной вертикали? Принцип единства системы государственной власти как составляющая принципа российского федерализма (ст. 5 Конституции РФ) означает ее единый источник (народ), единые цели, систему и принципы организации и функционирования государственного аппарата, который цементируется единством и слаженностью работы всех государственных органов. Кроме того, единство государственной власти выражается в единстве направлений внутренней и внешней политики, которые определяет глава государства и комплексно реализуют органы государственной власти, в наличии механизмов координации государственной деятельности и институтов федерального представительства в федеративном государстве.

Обеспечение единства государственной власти во многом обусловлено проводимым укреплением вертикали властных отношений, однако не всегда вписывается в конституционный механизм федеративных отношений.

В связи с этим возникает вопрос – насколько закрепленный в Конституции РФ принцип разделения властей сочетается с принципом единства системы государственной власти? Не противоречат ли они друг другу? В этой части следует согласиться с В.Е. Чиркиным, который подчеркнул, что разделение властей требует единства государственной политики, единства действий всех ветвей по принципиальным вопросам общественного развития, а единство власти не исключает «прозаического разделения труда» между различными органами государственной власти. Наиболее плодотворным подходом конституционного права в современных условиях является соединение идей единства и разделения властей, их взаимодействия и системы сдержек и противовесов. Такое понимание отражено и в некоторых конституциях зарубежных стран. Например, п. 4 ст. 3 Конституции Казахстана 1995 г. гласит: «Государственная власть в Республике Казахстан едина, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия их между собой с использованием системы сдержек и противовесов» [11, с. 160-161].

Принципы единства системы государственной власти и разделения властей не противоречат друг другу, а при правильном конституционном оформлении, организации и практической реализации вполне могут гармонично сочетаться и эффективно работать в государственном механизме, в котором ключевую роль выполняет Президент России.

Президент России в системе разделения властей. Не вдаваясь в полемику о необходимости сильной президентской власти в России, огра-

начимся констатацией ее наличия. Из анализа Конституции РФ следует, что Президент РФ занимает особое место в системе органов государственной власти, не входит непосредственно ни в одну из ее ветвей, а скорее условно становится над ними. В Конституции РСФСР 1978 г. его статус определялся через термины «высшее должностное лицо» и «глава исполнительной власти». В Конституции РФ 1993 г. Президент РФ определяется как глава государства и в этом качестве является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина.

Конституция РФ, закрепляя правовой статус Президента РФ, определяет его основные функции, порядок его избрания, компетенцию, основания прекращения полномочий и процедуру отрешения его от должности. Кроме того, Конституция РФ закрепляет неприкосновенность Президента РФ [3; 10 с. 16-18]. Конституционный статус реализуется в нормах Конституции РФ, определяющих *функции и полномочия главы государства*. Эти два понятия очень близки друг к другу, но не тождественны. Из первых следуют вторые.

Основные функции Президента РФ как главы государства определены ст. 80 Конституции РФ. Первая из основных функций Президента РФ – быть *гарантом Конституции РФ*. В силу этой функции на Президента РФ возлагается ряд полномочий по правовой охране Конституции РФ. На основании этого глава государства обращается к любому федеральному или региональному органу власти с предложением привести свои акты или действия в соответствие с Конституцией РФ и законодательством, приостанавливает действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия Конституции РФ и законодательству, обращается с запросами в Конституционный Суд РФ и т.д.

На Президента как на главу государства и гаранта Конституции РФ возлагается обязанность обеспечивать включение в конституционный текст поправок и изменений посредством официального опубликования актов, принятых в порядке статей 136 и 137 Конституции РФ [2].

Большими полномочиями обладает Президент РФ как *гарант прав и свобод человека и гражданина*. В случае ущемления, ограничения или нарушения прав и свобод личности Президент РФ не только вправе, но и обязан принять меры по устранению подобных явлений. Глава государства наделен для этого существенными полномочиями вплоть до введения военного или чрезвычайного положения в стране.

Очень важна функция Президента РФ по *обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти*. В отличие от ряда стран Конституция РФ Президента РФ не называет «арбитром» во взаимоотношениях трех ветвей власти. Как глава государства он находится вне системы законодательной, исполнительной и судебной власти, по существу выступая арбитром между различными уровнями и

ветвями власти. Реализации этой функции способствует полномочие Президента РФ прибегать к согласительным процедурам и другим мерам преодоления кризисов и разрешения споров.

Конституция РФ возлагает на Президента РФ функцию *определения* основных направлений *внутренней и внешней политики государства*. При этом данную функцию он должен осуществлять в соответствии с Конституцией и федеральными законами. Практическая реализация данной политики осуществляется в первую очередь исполнительными органами государственной власти.

Внешнепредставительские функции главы государства выражаются в его взаимодействии с главами других государств, подписании международных договоров и др. Представительство внутри страны осуществляется через полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах и органах государственной власти (Конституционном Суде РФ, палатах российского парламента).

Что касается особенностей полномочий главы государства, которые конкретизируют его функции, то здесь важно обратить внимание на два момента. Во-первых, Конституция РФ содержит лишь основные полномочия Президента РФ, которые существенно расширены законодателем и указами Президента РФ. Во-вторых, Президент обладает так называемыми «скрытыми», дискреционными полномочиями, которые прямо не закреплены в Конституции РФ, имплицитно содержатся в ней и вытекают из смысла президентских функций, которые проявляются в непредвиденных экстраординарных условиях. Такой подход подтвердил Конституционный Суд в решении по «чеченскому» делу, который допустил возможность Президента реагировать на вооруженные выступления путем ввода федеральных сил [13].

Принципиально важно, что Конституционный Суд установил: применение «скрытых» полномочий возможно только при условии соответствия их Конституции РФ и федеральным законам, и только в рамках принципа разделения властей, что означает функциональное предназначение таких полномочий для главы государства и исключает его вторжение в компетенцию других государственных органов.

Небесспорность такого решения Конституционного Суда РФ подтверждается критикой не только известных ученых [5, с. 46-48; 9, с. 38-40], но и тем, что семь конституционных судей выразили особое мнение по данному делу. Опасность такой правовой позиции Суда действительно заключается в допустимости того, что субъект права в лице Президента РФ сам уточняет и устанавливает пределы своей компетенции.

Многообразие конкретных жизненных ситуаций и роль Президента как гаранта Конституции, прав и свобод человека влекут за собой ответственность главы государства за конституционный порядок, что дает ос-

нования для признания возможности позиции о наличии «скрытых» полномочий главы государства. Между тем важно закрепить конституционные механизмы политико-правового сдерживания реализации «скрытых» полномочий Президента России со стороны других ветвей власти, где судебная власть дает правовую оценку их конституционности, а законодательная и исполнительная в лице спикеров палат парламента, премьер-министра проводят с Президентом официальные консультации относительно возможности реализации таких полномочий, как, к примеру, предусмотрено в Конституции Франции (ст. 16 Конституции Франции).

В развитие обозначенной правовой позиции в последующем решении Конституционный Суд РФ подтвердил право Президента РФ восполнять пробелы в законодательстве посредством издания им нормативных указов при условии их временного характера и соответствия Конституции РФ и законодательству, что, безусловно, расширяет «скрытые» полномочия главы государства [14].

Участие Президента России в федеративных преобразованиях.

Среди направлений таких преобразований следует отметить отмену, а затем возвращение к прямым выборам глав субъектов РФ, усиление мер ответственности региональных органов власти перед федеральными, фактически возможность произвольного отрешения от должности руководителей субъектов и др. Во многих проводимых федеративных преобразованиях очевидно наблюдается тенденция к централизации власти и концентрации полномочий у главы государства.

В связи с этим важно обратить внимание на полномочия Президента РФ в сфере взаимодействия с субъектами Федерации, которые обеспечивают реализацию не только принципа федерализма, но и принципа разделения властей по вертикали. Позволяют ли такие полномочия установить баланс между федеральными и региональными органами власти? Насколько они вписываются в рамки Конституции РФ, соответствуют ли ее букве и духу? Полномочия Президента РФ в этой сфере практически не закреплены в Конституции РФ. Они обозначены в соответствующих законах и указах Президента РФ и вытекают из сущности полномочий Президента РФ в целом. В их числе:

- 1) назначение полномочных представителей Президента РФ в федеральные округа;
- 2) участие в образовании новых субъектов РФ на этапе согласования объединения регионов;
- 3) согласительные процедуры между федеральными и региональными органами власти, а также между последними;
- 4) право отрешения от должности глав субъектов РФ и роспуска региональных парламентов в случаях, предусмотренных законом;

5) право приостановления актов органов исполнительной власти субъектов РФ (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ). И практика знает такие примеры, когда Президент РФ как гарант Конституции РФ, прав и свобод человека приостанавливал действие актов Правительства Ленинградской области, администраций Красноярского края, Мурманской и Воронежской областей, а также указов глав ряда республик в составе РФ (Ингушетия, Чувашия, Саха).

Перечень полномочий главы государства весьма обширен. По подсчетам М.А. Краснова, с 2000 г. по 2011 г. Президент РФ законодательно закрепил за собой 115 полномочий, которые выходят за рамки предусмотренных Конституцией РФ. При этом М.А. Краснов показывает интересную динамику роста числа неконституционных полномочий, установленных в периоды правления всех трех Президентов РФ [4, с. 7-8].

Действительно, за последние годы на законодательном и подзаконном уровнях колоссально расширены полномочия Президента РФ, особенно в части формирования органов государственной власти, что ограничивает эффективную реализацию конституционных принципов федерализма и разделения властей. Среди таких полномочий переход права самостоятельно выдвигать кандидатуры руководителей и аудиторов Счетной палаты РФ от палат парламента к Президенту РФ; выдвижение кандидатур Председателя Конституционного Суда РФ и его заместителей, как и досрочное прекращение их полномочий Советом Федерации по представлению Президента РФ, что прежде относилось к компетенции самого Суда и обеспечивало ему уникальный статус и наибольшую независимость; создание ряда органов, позволяющих Президенту расширить свое влияние на субъекты РФ (Государственный Совет, полпреды в федеральных округах); право формировать высшее руководство государственных корпораций (Росатом, Ростехнологии, Внешэкономбанк) и назначать ректоров двух ведущих вузов – МГУ и СПбГУ; расширение функций и структуры Администрации Президента РФ 4, с. 7-10; 7, с. 29-31; 8, с. 11-13].

Нельзя не заметить и практики «персонификации» отдельных правовых норм под конкретными должностными лицами: возможность отсутствия высшего юридического образования для главы ЦИК России (поправка 2007 г. в ФЗ об основных гарантиях избирательных прав граждан), возможность совмещения статуса полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе и заместителя Председателя Правительства РФ (поправка 2010 г. в ФЗ о Правительстве РФ), отмена ограничения предельного возраста для пребывания в должности Председателя Конституционного Суда РФ (поправка 2010 г. в ФЗ о Конституционном Суде РФ).

Особенно расширение полномочий главы государства распространилось на сферу отношений с субъектами Федерации, как уже отмечалось. Конституционный Суд еще в 2002 г. подтвердил конституционность уста-

новленных федеральным законодателем полномочий по роспуску Президентом региональных парламентов, отрешению от должности в установленном законом порядке и временному отстранению от исполнения обязанностей руководителей субъектов РФ 15]. Однако в последующем единая вертикаль власти еще в большей мере ограничивает принцип федерализма, что выразилось в отмене выборов глав субъектов РФ, расширении оснований для роспуска регионального парламента (в случае отказа в согласовании Президенту региональным парламентом кандидатуры руководителя региона) и отрешения от должности главы региона Президентом РФ (утрата доверия Президента, выражение недоверия парламентом субъекта РФ, ненадлежащее исполнение своих обязанностей).

И несмотря на то, что законодатель уже вернул прямые выборы глав регионов, пусть и в модифицированном виде, есть ли смысл доказывать, что перекос полномочий в пользу президентской власти сохраняется? Само по себе детальное регулирование вопросов организации законодательных и исполнительных органов власти субъектов РФ федеральным законом идет вразрез с конституционными принципами федерализма и самостоятельности субъектов РФ в установлении системы своих органов государственной власти (ст. 5, 11, 77 Конституции РФ).

Разумеется, самостоятельность субъектов РФ в формировании своих органов власти не может быть абсолютной. Но и участие Федерации вряд ли может сводиться к полному правовому регулированию. Порядок избрания не менее половины депутатов парламента субъекта РФ, процедура замещения должности главы субъекта РФ, меры ответственности региональных органов власти исчерпывающим образом регламентированы федеральным законодателем. Что остается субъектам РФ? При всей дискуссионности обозначенных вопросов очевидно главное – содержание ФЗ об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов власти субъектов РФ однозначно не ограничивается установлением «общих принципов» и во многом подменяет предмет региональных правовых актов [2, с. 35-41].

В соответствии с данным законом гарантируется система сдержек и противовесов, закрепляется самостоятельность государственных органов всех ветвей власти (ст. 23); отсутствует общая подотчетность исполнительной власти по всем вопросам ее компетенции власти законодательной. Принцип единства системы государственной власти выражается, скорее всего, в том, что субъекты РФ должны исходить из федеральной схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной власти.

В то же время нельзя не заметить позитивный вклад Президента РФ в формирование федеративных отношений, что проявляется в создании условий для благополучного развития субъектов РФ, оказании им поддержки со стороны Федерации, учете интересов субъектов РФ на феде-

ральном уровне, выстраивании конструктивных отношений между органами власти Федерации и ее субъектов, а также между регионами, участие Президента России в процедурах образования новых субъектов РФ.

Весьма обширные полномочия главы государства как в системе разделения властей, так и в федеративных отношениях свидетельствуют о нарушении системы сдержек и противовесов, положенной в основу принципа разделения властей, не позволяющей установить необходимый баланс полномочий как между органами законодательной, исполнительной и судебной власти, так и между федеральными и региональными органами. Однако такой подход логично вписывается в концепцию единства системы государственной власти. Нарушает ли это принцип федерализма? Здесь следует разделить мнение о том, что покушение на федерализм состоит в том, что понятие «единство системы государственной власти» у нас сведено к иерархии, поскольку законодательно признано, что на уровне субъектов РФ без федерального Президента не могут действовать обычные для системы разделения властей институты [5, с. 82-83].

Таким образом, укрепление властной вертикали и расширение полномочий Президента РФ вполне отвечает конституционному принципу единства системы государственной власти, цементирует и централизует власть, что повышает эффективность управления таким многообразным государством как Россия. Если укрепление вертикали власти и расширение полномочий Президента РФ логично вписываются в обеспечение конституционного принципа единства системы государственной власти, то концентрация и подконституционное расширение властных полномочий Президента РФ не всегда соответствует конституционным принципам федерализма и разделения властей. Следовательно, разумно законодательно закрепить исчерпывающий перечень полномочий главы государства, а проводимые федеративные преобразования осуществлять в строгом соответствии духу и букве Конституции РФ, ориентируясь на построение правового демократического федеративного государства.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. М.: Норма, 2009. 578 с.
2. *Безруков А.В.* Модернизация государственного управления и системы органов государственной власти субъектов РФ // Проблемы права. 2012. № 3. С. 12-15.
3. *Безруков А.В., Пунтус С.А.* Правовой статус Президента Российской Федерации: Учеб. пособие. Красноярск: Филиал СПБИНВЭСЭП в г. Красноярске, 2005. 87 с.
4. *Краснов М.А.* Законодательно закрепленные полномочия Президента России: необходимость или сервиллизм // Сравнит. конституц. обозрение. 2011. № 4. С. 75-80.
5. *Краснов М.А., Шаблинский И.Г.* Российская система власти: треугольник с одним углом. М.: Ин-т права и публичной политики, 2008. 245 с.

Безруков А.В. Укрепление единства государственной власти Президентом России при проведении преобразований в системе федеративных отношений

6. Конституционное право России / Отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. М.: Норма, 2008. 421 с.
7. *Кондрашев А.А.* Особенности современного формирования политической системы России в контексте характеристики государственного режима // Конституц. и муницип. право. 2012. № 5. С. 81-85.
8. *Лебедев В.А.* Компетенция Президента Российской Федерации // Проблемы права. 2012. № 3. С. 8-13.
9. *Лучин В.О.* «Указное право» в России. М.: ХГЦ «Велес», 1996. 234 с.
10. *Сопельцева Н.С.* Иммунитеты в конституционном праве Российской Федерации. Челябинск: Рекпол, 2004. 180 с.
11. *Чиркин В.Е.* Конституционное право зарубежных стран: Учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2005. 669 с.
12. Постановление Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 года №15-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 49. Ст. 4868.
13. Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 года № 10-П // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 10.10.2012 г.).
14. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1996 года № 11-П // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 10.10.2012 г.).
15. Постановление Конституционного Суда РФ от 04 апреля 2002 года № 8-П // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 10.10.2012 г.).

Материал поступил в редколлегию 20.10.2012 г.

STRENGTHENING OF UNITY OF STATE POWER BY PRESIDENT OF RUSSIA IN PROCESS OF REFORMING FEDERAL SYSTEM

Andrey V. Bezrukov, Candidate of Law, associate professor, Department of Constitutional Law, Ural Law institute, Ministry of Internal Affairs of Russian Federation. Ekaterinburg. E-mail: abezrukov@bk.ru

Abstract: the author examines main stages of strengthening of the unity of state power, which is characterized by the key role of the President of Russia in its implementation. The author compares principles of federalism, unity of state power system, and separation of powers. The conclusion is made that principle of unity of state power and principle of separation of powers does not contradict each other. The article observes main areas of implementation of presidential powers, and describes his role in strengthening the unity of state power in process of reforming federal system. Based on the analysis of legislation and legal positions of Constitutional Court of the Russian Federation, the author demonstrates the scope of competencies of the head of the state. The author concludes that concentration of authority and expansion of presidential powers does not always meet constitutional principles of federalism and separation of powers. As a result, it does not allow to achieve appropriate balance between legislative, executive and judicial powers, on one side, and federal and regional authorities, on the other. The suggestion is made to enshrine the comprehensive list of presidential powers in legislation, and at the same time, to conduct federal reforms in strict accordance with the Constitution of the Russian Federation and with the goal of building democratic federal state governed by the rule of law.

Keywords: President of the Russian Federation, division of powers, unity of state power, federal transformation, legal position of Constitutional Court of Russia.