



ВЛАСТЬ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

ОСОБЕННОСТИ ИНСТИТУТА ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Сулимин А. Н.

кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления Астраханского филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 414004., Россия, Астрахань, ул. Валерии Барсовой, д. 15, Kratos84@yandex.ru

УДК 342.51(470)
ББК 67.400.612(2Рос)

Цель. Изучение особенностей института президентства в системе политико-административного управления Российской Федерации.

Методы. Проанализированы положение главы государства в системе разделения властей и полномочия по отношению к основным институтам государственной власти в РФ.

Результаты. Были рассмотрены нормы конституционного права, а также федеральное законодательство, регламентирующие конституционно-правовой статус Президента РФ. Показано, что Президент РФ обладает существенными полномочиями в системе разделения властей, не относясь ни к одной ветви власти, он реализует полномочия всех высших институтов государственной власти. С помощью сравнительного анализа проведены исторические параллели властных полномочий современного института президентства с полномочиями российского монарха.

Научная новизна. Выявлено, что деятельность Президента РФ опосредована бюрократической структурой общества, которая от его лица реализует политический курс, поэтому главе государства требуется существенная политическая воля и лидерские качества для того чтобы противостоять негативным тенденциям бюрократизации системы управления российского государства.

Ключевые слова: президент, полномочия, парламент, правительство, судебная система, институты власти.

FEATURES OF THE INSTITUTE OF THE HEAD OF STATE IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION

Sulimin A. N.

candidate of Political Science, Associate Professor, Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration of Astrakhan Branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 414004. Russia, Astrakhan, Valeria Barsova str., 15, Kratos84@yandex.ru

Purpose. Study of the features of the presidency in the system of political and administrative management of the Russian Federation.

Methods. The article analyzes the position of the head of state in the system of separation of powers and powers in relation to the main institutions of state power in the Russian Federation.



Сулимин А. Н.

Results. The norms of constitutional law, as well as Federal legislation regulating the constitutional and legal status of the President of the Russian Federation were considered. It is shown that the President of the Russian Federation has significant powers in the system of separation of powers, he exercises the powers of all the higher institutions of state power.

Scientific novelty. It is revealed that the activity of the President of the Russian Federation is mediated by the bureaucratic structure of society, which on his behalf realizes the political course, that is why the head of state needs significant political will and leadership qualities in order to counter negative tendencies of bureaucratization of the Russian state governance system.

Key words: President, powers, Parliament, government, judicial system, institutions of power.

В современных юридической и политических науках ведется научный спор о месте и роли Президента РФ в политической системе и в системе органов государственной власти. Наиболее актуальными представляются вопросы о том, к какой ветви власти относится глава государства, а также каковы границы политической ответственности должностного лица за принимаемые политические решения?

В современной России правовой статус главы государства впервые был закреплен в Главе 4 Конституции Российской Федерации 1993 года [1]. Стоит отметить, что с юридической точки зрения Президент РФ относится к самостоятельному институту, так как он формально не входит в состав Правительства РФ, хотя имеет право там председательствовать. Поэтому Россию часто относят к президентским республикам [2]. Чаше делаются выводы, что Россия является смешанной, парламентско-президентской республикой, так как в классической президентской республике отсутствует должность премьер-министра и президент не вправе распустить нижнюю палату Парламента [3, с. 47].

Также Основной закон не указывает, к какой ветви власти относится глава государства, хотя сама Конституция предполагает наличие в государстве системы разделения властей, а в правовой и в политической практике принято выделять три ветви государственной (политической) власти: законодательную, исполнительную, судебную: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны» (ст. 10 Конституции РФ). Это дало ряду политологов и правоведов повод выделить в политической организации российского государства независимую президентскую ветвь власти [4]. В качестве подтверждения своей позиции они ссылаются на ч. 1 ст. 11 Основного закона, в которой указано: «Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации». То есть данной статьей определяются четыре институализированных субъекта

государственной власти: Президент, Правительство, Парламент и суды.

Однако стоит заметить, что структура действующей Конституции РФ не предполагает ее построения по принципу разделения властей, как например Конституция США, где разграничение исполнительной и законодательной властей является одной из основ конституционного строя. Мы можем вести речь о полномочиях, которые относятся к тем или иным ветвям власти.

Традиционно глава государства в России – будь то царь, император или генеральный секретарь всегда обладал широкими полномочиями, что является особенностью исторически сложившихся политических институтов и моделей коммуникации власти и общества, носящих автократический характер. Если обратиться к Конституции 1993 г. сложно не заметить, что заложенная в ней модель разделения властей имеет схожие черты с моделью начала XX века. Юридические и политические полномочия президента вполне сопоставимы с теми, которыми в то время обладал «конституционный» монарх. Если провести сравнительный анализ Основных государственных законов от 23 апреля 1906 г. и Конституции 1993 г., то можно сделать выводы, что их полномочия различаются лишь по трем основаниям: в отличие от монарха, Президент РФ не имеет права передавать свой пост по наследству, чеканить собственное изображение на монетах и монополю распоряжаться «имуществом двора» [5, с. 81]. На близость институционального устройства, закрепленного Конституцией 1993 г. и содержащегося в Основных законах 1906 г. обращают внимание и другие исследователи [6].

В современных моделях государственного управления автократические тенденции присутствуют как в развитых, так и развивающихся демократиях. В начале 1990-х годов в результате как субъективных, так и объективных закономерностей развития российского политического процесса политический кризис разрешился в пользу государственного устройства, в котором президент наделялся значительными полномочиями во всех основных сферах управления.

Сегодня Президент РФ наделен широкими полномочиями в осуществлении исполнительной власти по

руководству внешней политикой государства (п. «а», ст. 86); является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ (ч. 1, ст. 87); вводит военное и чрезвычайное положение и т.д. Кроме того, президент реализует полномочия по руководству Правительством РФ. С согласия Государственной Думы назначает Председателя Правительства РФ, своим указом утверждает структуру органов исполнительной власти и состав Кабинета Министров, принимает решение об отставке правительства, имеет право председательствовать на заседаниях правительства, напрямую осуществляет руководство министерствами и ведомствами, ведающими вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, юстиции, и т.д. Президент может налагать конституционно-правовые санкции на органы исполнительной власти.

Президент РФ сосредотачивает в своих руках полномочия, которые пересекаются с полномочиями других институтов власти. Глава государства является полноценным участником законодательного процесса, парафирует федеральные законы, и выступает активным участником нормотворчества, разрабатывая законопроекты, связанные с реализацией его полномочий. Важнейшим явлением в политико-правовой практике российского государства выступает указное право, направленное как на реализацию конституционных компетенций Президента РФ, так и на реализацию и детализацию отдельных федеральных законов, например «О противодействии коррупции» [7]. То есть Указы Президента РФ, являясь подзаконными актами, могут регулировать общественные отношения в различных сферах общества, способствуя осуществлению таких основных функций государства, как политическая, экономическая, социальная, функция охраны общественного порядка, обороны, борьбы с преступностью и с коррупцией.

Значительными полномочиями Президент РФ обладает в правоохранительной сфере, представляя кандидатуры Генерального прокурора, председателей и судей высших федеральных судов на утверждение Государственной Думы. Прокуроры субъектов РФ и федеральные судьи республиканских, областных и районных судов назначаются президентом непосредственно без участия Парламента.

Практика разделения государственной власти на три ветви, выработанная еще в эпоху Нового времени устарела, структуры политических институтов не стоят на месте, а развиваются, так как появляются новые проблемы и вызовы, которые требуют новых структур, наделенных новыми функциями. С подобными процессами связано то, что деятельность Президента РФ обеспечивается разветвленным управленческим аппаратом, имеющим как горизонтальную, так и вертикальную организационную структуру. Отсюда появление

в структуре государственного управления современной России таких должностных лиц и федеральных органов исполнительной власти как Уполномоченный при президенте РФ по правам ребенка, Уполномоченный при президенте РФ по правам предпринимателей ребенка, Федеральная служба войск национальной гвардии РФ (Росгвардия).

Нельзя не отметить и территориальную специфику России в деятельности главы государства. Огромные размеры территории государства, большое количество субъектов на федеральном уровне со сложным национальным составом предполагают наличие специальных должностных лиц и территориальных структур управления, взаимодействующих с президентом. В этом аспекте наиболее значимой выступает деятельность полномочных представителей президента в федеральных округах, участвующих в согласовании на федеральном уровне множества кадровых, правовых и организационных решений в субъектах РФ.

Таким образом, Президент РФ обладает широкими полномочиями, позволяющим ему участвовать в управлении практически всеми сторонами жизни российского общества. В этом плане стоит рассмотреть конституционно-правовую ответственность президента в реализации своих полномочий. Правовой статус Президента РФ как должностного лица предполагает, что он не является государственным служащим, а относится к государственным должностям Российской Федерации. Перечень данных должностей закреплен Указом Президента РФ от 11 января 1995 г. №32 «О государственных должностях Российской Федерации». Необходимо подчеркнуть, что деятельность лиц замещающих государственные должности регламентируются Конституцией РФ и отдельными федеральными конституционными и федеральными законами. Если говорить о Президенте РФ как о должностном лице, то его деятельность также регламентируется Конституцией РФ и отдельным федеральным законом «О выборах Президента РФ» от 10.01.2003 №19-ФЗ. Конституционно-правовая ответственность президента как должностного лица, регулируется только Конституцией РФ. Некоторые ученые, рассматривая конституционно-правовую ответственность Президента РФ, отмечают, что президент в принципе неответствен за свою деятельность, но в отличие от монарха его неответственность имеет границы [8, с. 20]. Так для Президента РФ Конституцией РФ предусматривается парламентско-судебная форма конституционно-правовой ответственности, когда дело по обвинению президента в совершении государственной измены или совершении тяжкого преступления возбуждает парламент, а отрешение его от должности принимает высший суд государства. Однако на практике подобная процедура была инициирована комиссией Государственной Думы



Сулимин А. Н.

против действующего главы государства лишь один раз – в 1999 году, однако для начала процедуры импичмента немного не хватило необходимого числа голо-сов – 2/3 от общего числа парламентариев.

Стоит заметить, что конституционно-правовая ответственность Президента РФ ограничивается неприкосновенностью (иммунитетом), тем самым иммунитет главы государства несколько противоречит возможности наложения определенных санкций за нарушение высшим должностным лицом государства определенных правовых норм. Следует отметить, что Основной закон США в отличие от конституций других стран не указывает о неприкосновенности (иммунитете) президента, а также вице-президента и других должностных лиц, в том числе в связи с наличием процедуры импичмента. Однако неприкосновенность президента не означает невозможность досрочного прекращения его полномочий. Оно возможно при наличии следующих оснований предусмотренных ст. 92 Конституции Российской Федерации: в случае его отставки; стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия; отрешения от должности. Из указанных оснований только последнее можно отнести к мере конституционно-правовой ответственности президента, так как процедура досрочного прекращения его полномочий на основании стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия не отрегулирована действующим законодательством.

В заключении стоит отметить, что несмотря на то, что Президент РФ обладает широкими полномочиями, его деятельность опосредована множеством институциональных структур управления и тем самым результат многих социально-экономических преобразований и государственного строительства во многом зависит от качества управленческих кадров на всех уровнях государственного и муниципального управления. Зачастую социальные и экономические проблемы современного российского общества связаны с неудовлетворительным состоянием институтов ответственных за реализацию кадровой политики. В условиях стабильного функционирования институтов власти и высокого доверия проблема низкой юридической ответственности президента за принимаемые решения исторически не являлась существенной для российского общества, но усиливалась в период кризисов и социальных потрясений. Для разрешения имеющихся противоречий между значительной концентрацией власти в одних руках и низкой юридической ответственностью, необходимо определение границ политической ответственности. В этом аспекте на первое место выходит политическая воля политического лидера способная противостоять инерционным процессам внутри системы государственного управления, когда бюрократия живет по отношению

к остальному обществу своей жизнью, за счет общества решает проблемы в силу неспособности эффективно принимать управленческие решения и распоряжаться имеющимися ресурсами.

Литература:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // Российская газета. 1993. 25 декабря.
2. Шулькина А. Л. Президентская республика в России: теоретико-правовой и исторический анализ // Философия права. 2010. №2. С. 117–120.
3. Конституционное право Российской Федерации: учебное пособие для бакалавров направления «Юриспруденция» / В. В. Никулин. Тамбов: Изд-во ТГТУ, 2012. С. 47.
4. Масленников К. И. Президентская власть в системе трех ветвей государственной власти: осуществление президентского контроля как одна из форм отождествления президентской власти // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2014. №1. С. 310–312.
5. Сулимин А. Н. Роль политических традиций в российском политическом процессе: монография. Челябинск: Метеор-сити, 2013. С. 81.
6. Медушевский А. Н. Демократия и авторитаризм: российский конституционализм в сравнительной перспективе. М.-Берлин: Директ-Медиа, 2015. 656 с.
7. Гдалевич И. А. «Указное» нормотворчество в российском правовом пространстве // Вестник Таганрогского института им. А. П. Чехова. 2015. №2. 385–389.
8. Цалиев А. М. Конституционно-правовая ответственность Президента Российской Федерации // Вестник Владикавказского научного центра. 2009. №2. Т. 8. С. 20–23.

References:

1. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993) // Rossiyskaya Gazeta. 1993. 25 December.
2. Shulkina A. L. Presidential Republic in Russia: Theoretical and Historical Analysis // Philosophy of Law. 2010. №2. P. 117–120.
3. Constitutional law of the Russian Federation: a manual for bachelors in the field “Jurisprudence” / V.V. Nikulin. Tambov: Publishing House of the FGBOU HPE “TSTU”, 2012. P. 47.
4. Maslennikov K. I. Presidential power in the system of three branches of state power: the exercise of presidential control as one of the forms of identifying presidential power // Humanitarian, socio-economic and social sciences. 2014. №1. P. 310–312.



Сулимин А. Н.

5. Sulimin A. N. The role of political traditions in the Russian political process: a monograph. Chelyabinsk: Meteor City, 2013. P. 81.
6. Medushevsky A. N. Democracy and authoritarianism: Russian constitutionalism in a comparative perspective. M.-Berlin: Direct Media, 2015. 656 p.
7. Gdalevich I. A. "Decree" norm-setting in the Russian legal space // Vestnik Taganrog Institute. A. P. Chekhov. 2015. №2. P. 385–389.
8. Tsaliev A. M. Constitutional legal responsibility of the President of the Russian Federation // Bulletin of the Vladikavkaz Scientific Center. 2009. №2. V.8. P. 20–23