



Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22, вып. 1. С. 73–77
Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law, 2022, vol. 22, iss. 1, pp. 73–77
<https://eup.sgu.ru>

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-73-77>

Научная статья
УДК 342.51+342.33

Место Президента РФ в конституционной системе публичной власти (в свете конституционной реформы 2020)



Е. А. Абаева

¹Волжский институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), Россия, 410003, г. Саратов, ул. Радищева, д. 55

²Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, Россия, 410012, г. Саратов, ул. Астраханская, д. 83

³Саратовская государственная юридическая академия, Россия, 410056, г. Саратов, ул. Вольская, д. 1

Абаева Елена Анатольевна, кандидат юридических наук, доцент, ¹заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин; ²доцент кафедры конституционного и муниципального права; ³доцент кафедры имени профессора И. Е. Фарбера, tihonea@inbox.ru, <https://orcid.org/0000-0001-8176-275X>

Аннотация. Введение. Конституционно-правовая характеристика статуса любого органа начинается с определения его места в системе власти. Именно данный элемент перманентно (непрерывно, постоянно) находится в центре внимания исследования президентской власти. **Теоретический анализ.** Отмечается, что очередное конституционное реформирование российской государственности детерминировано определенным этапом трансформации президентской власти, а именно ее модернизацией, конституционализацией и в конечном счете институционализацией. **Эмпирический анализ.** Проанализирована практика конституционного реформирования, обусловленная трансформацией президентской власти, на основе чего предложена ее новая периодизация. Доказано, что содержание конституционной поправки 2020 обусловлено конституционализацией президентских полномочий в сфере публичной власти. В рамках современного этапа институционализации президентской власти сформулировано предложение по совершенствованию ее правовой регламентации как ведущего субъекта по обеспечению единства системы органов публичной власти. **Результаты.** Сделан вывод, что современный правовой режим публичной власти обусловлен центральным местом Президента РФ в ее системе, требующим дальнейшей конституционно-ценностной регламентации.

Ключевые слова: Президент РФ, единство публичной власти, функции, полномочия, конституционная реформа, трансформация, модернизация, конституционализация, институционализация

Для цитирования: Абаева Е. А. Место Президента РФ в конституционной системе публичной власти (в свете конституционной реформы 2020) // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22, вып. 1. С. 73–77. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-73-77>

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0)

Article

**The place of the President of the Russian Federation in the constitutional system of public authority
(In the light of the 2020 constitutional reform)**

E. A. Abaeva

¹Volga Region Institute (branch) of the All-Russian State University of Justice (Russian Legal Academy of the Ministry of Justice of Russia), 55 Radishcheva St., Saratov 410003, Russia

²Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia

³Saratov State Law Academy, 1 Volskaya St., Saratov 410056, Russia

Elena A. Abaeva, tihonea@inbox.ru, <https://orcid.org/0000-0001-8176-275X>

Abstract. Introduction. The constitutional and legal characteristic of the status of any body begins with identification of its place in the system of power. It is this element that is permanently (continuously, incessantly) in the focus of the study of presidential power. **Theoretical analysis.** It is noted that the next constitutional reform of the Russian statehood is determined by a certain stage in the transformation of the presidential power, namely its modernization, constitutionalization and, ultimately, institutionalization. **Empirical analysis.** The practice of constitutional reform, conditioned by the transformation of the presidential power, is analyzed, and its new periodization is proposed on this basis. It has been proved that the content of the 2020 constitutional amendment is due to the constitutionalization of presidential powers in the sphere of public



authority. At the current stage of the institutionalization of the presidential power, a proposal has been formulated to improve its legal regulation as a leading entity that ensures the unity of the system of public authorities. **Results.** The author concludes that the modern legal regime of public power is determined by the central place of the President of the Russian Federation in its system, which requires further constitutional and value regulation.

Keywords: President of the Russian Federation, unity of public authority, functions, powers, constitutional reform, transformation, modernization, constitutionalization, institutionalization

For citation: Abaeva E. A. The place of the President of the Russian Federation in the constitutional system of public authority (In the light of the 2020 constitutional reform). *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2022, vol. 22, iss. 1, pp. 73–77 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-73-77>

This is an open access article distributed under the terms of Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0)

Введение

В конституционной доктрине принято рассматривать институт президента через призму разделения властей [1, с. 56], поскольку основной задачей основоположников данной теории была попытка отграничить государственную власть абсолютного монарха путем разделения властей. Современная концепция организации государства тяготеет к единству системы государственной власти и разделению ее ветвей.

Как известно, любая система, в том числе государственного властвования, представляет собой единство закономерно расположенных функционирующих частей, находящихся во взаимосвязи. Представляется, что таким связующим звеном является Президент РФ, глава Российского государства, предназначение которого – обеспечить баланс интересов участников конституционных процессов в рамках единой государственной политики. Именно от слаженной работы всех органов в конечном итоге зависит эффективность и жизнеспособность государственной системы в целом.

Теоретический анализ

Конституционная форма современного Российского государства предполагает единство системы органов публичной власти и разделение ее на уровни и на ветви.

Термин «публичная власть» был введен в текст Конституции РФ в результате конституционной реформы 2020, представленной во время оглашения 26-го ежегодного Послания Президента РФ Федеральному Собранию. В результате принятия Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [2] появилась новая конституционная конструкция – «единая система публичной власти», куда вошли органы государственной власти и местного самоуправления, организуемые на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, а также на федеральных территориях, взаимодействующие с целью выполнения публичной функции «для наиболее эффективного решения задач в интересах

населения, проживающего на соответствующей территории» (ст. 132, 133 Конституции РФ) [3].

Следует заметить, что именно по запросу Президента РФ, Конституционный Суд РФ дал заключение от 16 марта 2020 г. № 1-3, в котором постановил, что такая категория, как «единая система публичной власти», производна от основополагающих понятий «государственность» и «государство» и соотносится с пониманием «политический союз (объединение) многонационального русского народа» [4].

В ходе реализации конституционной реформы 2020 принимается Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», в котором дано определение единой системы публичной власти как совокупности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов и органов местного самоуправления, осуществляющих свою деятельность на основании конституционно установленных принципов *согласованного функционирования и взаимодействия*. Обеспечение последнего осуществляется путем *координации деятельности* органов публичной власти Президентом РФ, а также в пределах своей компетенции Правительством РФ, Государственным Советом, другими органами публичной власти.

Государственный Совет, ранее совещательно-консультативный орган при главе государства, обеспечивающий реализацию его полномочий, теперь конституционный государственный орган, формируемый Президентом РФ в целях обеспечения правового режима согласованного функционирования и взаимодействия органов единой системы публичной власти, а также определения основных направлений политики государства, разработки его стратегических целей и задач [5].

Обеспечение главой государства *единства в системе публичной власти* в соответствии с конституционно установленными целями (функциями) достигается путем не только *координации*, но и *контроля* наиболее важных сфер государственного управления: суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной



целостности; согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в систему публичной власти; гуманитарных обязательств по гарантированию Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, а также поддержания гражданского мира и согласия в стране.

Основными формами реализации президентских функций выступают его полномочия по определению основных направлений внутренней и внешней политики государства в соответствии с конституционно установленными целями, а также персонифицированное представительство России внутри страны и за ее пределами.

Исполнение определенных Конституцией РФ функций обеспечивается наделением главы государства широким спектром полномочий (задач), и применением специального механизма (методов, способов и инструментов), в том числе путем принятия президентских актов, даче поручений, а также совершении иных действий и специального аппарата.

При этом нормы Основного закона не содержат прямого указания на перечень полномочий по реализации той или иной конституционно установленной президентской функции.

Эмпирический анализ

Представляется, что сложившаяся конституционная практика по обеспечению Президентом РФ согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти выражается в следующих его полномочиях:

- формирование либо участие в формировании органов власти;
- взаимное делегирование полномочий и взаимодействие с органами власти при их осуществлении;
- руководство и координация деятельностью органов власти;
- проведение согласительных процедур для разрешения разногласий между органами власти;
- контроль за законностью и эффективностью деятельности органов власти.

Возникает вопрос, не вступают ли подобные президентские полномочия в противоречие с демократическим принципом системы сдержек и противовесов, предполагающим уравнивание, взаимоограничение и взаимный контроль органов власти.

Безусловно, базовый конституционный принцип должен соблюдаться в сочетании с конституционно установленной единой системой власти и разделения ее ветвей, иначе возникают риски пожизненной персонализации власти, ее неограниченной концентрации в одних руках и установления авторитарного и, возможно, тоталитарного режима.

В этой связи представляется необходимым определение пределов директивности президентских актов и решений, а также подконтрольных сфер.

Очевидно, что формы, методы и процесс реализации полномочий органа власти во многом производны от выполняемых им функций, в том числе президентской координационно-арбитражной. Именно это и предопределило современную конституционную реформу, поскольку неизменным и основным фактором конституционного реформирования выступает трансформация (от лат. *transformatio* – превращение, изменение) президентской власти.

В этой связи представляется возможным предложить ее новую периодизацию, поскольку традиционно в истории конституционного развития России принято говорить о трех этапах института президентства.

Первый этап (март 1991 г. – сентябрь 1993 г.) – учреждение поста Президента РФ – высшего должностного лица, главы исполнительной власти, дальнейшее становление института президентуры в России.

Второй этап (сентябрь–декабрь 1993 г.) – конституционная реформа по принятию новой Конституции с целью модернизация президентской власти.

Третий этап (12 декабря 1993 г. – декабрь 2008 г.) – утверждение статуса Президента РФ как главы государства, стоящего вне системы разделения властей.

Четвертый этап (декабрь 2008 г. – 4 июля 2020 г.) – конституционализация скрытых [6, с. 22] внеконституционных (подразумеваемых) президентских полномочий путем принятия пяти конституционных поправок с целью придания таким полномочиям легитимного конституционно-ценностного характера.

Содержание конституционной поправки 2020 позволяет говорить о конституционализации президентских полномочий в сфере публичной власти. Анализ конституционных новелл позволяет констатировать, что целью их введения стало закрепление ранее законодательно установленных президентских полномочий либо наделение новыми по гуманитарным, кадровым и регуляторно-контрольным вопросам, направленным на обеспечение единства системы органов публичной власти:

- в отношении законодательной власти – право назначения до 30 представителей Российской Федерации в Совет Федерации; возможность инициирования предварительного нормоконтроля в Конституционный Суд РФ в отношении федеральных законопроектов до их подписания и за-



конов субъектов РФ до их обнаружения высшим должностным лицом субъекта РФ (п. «а», «в» ст. 125); prerogative обращаться с ежегодным посланием к палатам Федерального Собрания (ч. 3 ст. 100);

– в отношении исполнительной власти – утверждение структуры федеральных органов исполнительной власти без предварительного представления вновь назначенным Председателем Правительства РФ после отставки прежнего (п. «б.1» ст. 83); организация деятельности Правительства РФ, а также персональная ответственность его Председателя перед Президентом РФ (ст. 113, ч. 1 ст. 115). Работа Правительства РФ должна соответствовать в том числе президентским поручениям. Председатель Правительства РФ уже не определяет, как ранее, основные направления его деятельности, что обусловлено корректировкой п. «б» ст. 83 – Президент РФ не просто может председательствовать на заседаниях Правительства РФ, но и осуществляет общее руководство его деятельностью (ч. 1 ст. 110).

Органы судебной власти и прокуратуры – назначение на должности (ранее – представление) Генерального прокурора РФ и его заместителей после консультаций с Советом Федерации и единоличное освобождение их от должностей (ч. 1 ст. 129); внесение в Совет Федерации представления о прекращении полномочий в отношении ряда представителей судейского сообщества (п. «е.3» ст. 83).

Расширение гарантий президентской власти: право не ограничивать срок полномочий в отношении лица, занимавшего и (или) занимающего должность на момент вступления в силу конституционной поправки (ч. 3.1 ст. 81); пожизненное сенаторство (п. «б» ст. 95); конституционное закрепление неприкосновенности в отношении Президента РФ, прекратившего исполнение полномочий по ряду оснований (ст. 92.1)

Централизация и обеспечение единства со стороны Президента РФ получило конституционное закрепление не только в отношении власти, но и общества в целом, а именно в новой функции по поддержанию гражданского мира и согласия в стране (ч. 2 ст. 80).

Результаты

Современная конституционная практика показала, что мы вышли на 5-й этап конституционного развития России (4 июля 2020 г. – по н.в.), связанный с институционализацией сверхпрезидентской власти.

Реализация конституционной реформы 2020 на современном этапе выразилась в принятии ряда законов, отражающих конституционное за-

крепление значимой роли главы государства по обеспечению единства и системности публичной власти [7, с. 203].

Так, в новом Федеральном конституционном законе от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» закрепляются конституционные новеллы по обеспечению Президентом РФ согласованного функционирования и взаимодействия Правительства РФ и иных органов, входящих в единую систему публичной власти [8].

Институционализация обеспечительной роли Президента РФ в единой системе органов публичной власти на уровне субъектов Российской Федерации установлена в принятом Федеральном законе от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [9].

Проанализировав содержание конституционной реформы 2020 и принятых в связи с ее реализацией законов, можно утверждать, что современный правовой режим публичной власти обусловлен центральным местом Президента РФ в ее системе, которому отводится особая роль в вопросах взаимодействия органов власти, а его деятельность связана с обеспечением ее целостности, внутренней устойчивости и единства путем координации и контроля в отношении органов всей системы публичной власти.

Представляется, что в продолжение современного конституционного реформирования и постепенного перехода от дискреции к дальнейшей правовой инкорпорации (систематизации) президентской власти на законодательном уровне, а именно в неоднократно предлагаемом федеральном конституционном законе о Президенте РФ, следует четко определить содержание конституционных функций Президента РФ, установить конкретный перечень полномочий для их воплощения, а также организационно-правовые гарантии и пределы их реализации, которые должны носить публично-транспарентный характер.

Список литературы

1. Чиркин В. Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование. М. : Норма ; Инфра-М, 2010. 240 с.
2. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11, ст. 1416.
3. Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом 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 21.07.2014



- № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398 ; 2020. № 11, ст. 1416.
4. О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации : заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 12, ст. 1855.
 5. О Государственном Совете Российской Федерации : федер. закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (ч. III), ст. 8039.
 6. Комарова В. В. Конституционная реформа 2020 г. в России (некоторые аспекты) // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15, № 8. С. 22–31. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2020.117.8.022-031>
 7. Кобзарь-Фролова М. Н. Система органов публичной власти Российской Федерации : понятие, характерные признаки, взаимодействие // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18, № 2. С. 192–203. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-2-192-203>
 8. О Правительстве Российской Федерации : федер. конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 45, ст. 7061.
 9. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.12.2021).
- Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2020, no. 11, art. 1416 (in Russian).
3. The Constitution of the Russian Federation (adopted by the popular vote of 12.12.1993) (amended by Federal Constitutional Law 6-FKZ of 30.12.2008, Federal Constitutional Law 7-FKZ of 30.12.2008, Federal Constitutional Law 2-FKZ of 05.02.2014, Federal Constitutional Law 11-FKZ of 21.07.2014, Federal Constitutional Law 1-FKZ of 14.03.2020). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2014, no. 31, art. 4398; 2020, no. 11, art. 1416 (in Russian).
 4. On the compliance with the provisions of Chapters 1, 2 and 9 of the Constitution of the Russian Federation, the provisions of the Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation “On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authorities” that have not entered into force, as well as on the compliance with the Constitution of the Russian Federation of the procedure forby virtue of Article 1 of this Law in connection with the request of the President of the Russian Federation. Conclusion of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 1-Z of 16.03.2020. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2020, no. 12, art. 1855 (in Russian).
 5. On the State Council of the Russian Federation. Federal Law 394-FZ of 08.12.2020. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2020, no. 50 (pt. III), art. 8039 (in Russian).
 6. Komarova V. V. Constitutional reform 2020 in Russia (Selected issues). *Actual Problems of Russian Law*, 2020, vol. 15, no. 8, pp. 22–31 (in Russian). <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2020.117.8.022-031>
 7. Kobzar-Frolova M. N. The system of public authorities of the Russian Federation: Concept, characteristics, interaction. *Siberian Law Review*, 2021, vol. 18, no. 2, pp. 192–203 (in Russian). <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-2-192-203>
 8. On the Government of the Russian Federation. Federal Constitutional Law 1-FKZ of 06.11.2020. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2020, no. 45, art. 7061 (in Russian).
 9. On the general principles of the organization of public authority in the constituent entities of the Russian Federation. Federal law 414-FZ of 21.12.2021. Available at: pravo.gov.ru, 21.12.2021 (accessed 21 December 2021) (in Russian).

References

1. Chirkin V. E. *Glava gosudarstva. Sravnitel'no-pravovoe issledovanie* [Head of State. Comparative Legal Research]. Moscow, Norma, Infra-M Publ., 2010, 240 p. (in Russian).
2. On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authorities. Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation 1-FKZ of 14.03.2020.

Поступила в редакцию 21.12.2021; одобрена после рецензирования 22.12.2021; принята к публикации 25.12.2021
The article was submitted 21.12.2021; approved after reviewing 22.12.2021; accepted for publication 25.12.2021