



- right to vote as an institution of the constitutional law of the United States of America]. *Rossiiskaia iustitsia* [Russian justice], 2012, no. 4, pp. 23–26.
9. Konstitutyshionnii zakon Respubliki Tadtsikistan ot 10 dekabria 1999 g. № 856 «O viborah Madtzioli Oli Respubliki Tadtsikistan» [The Constitutional Law of the Republic of Tajikistan on December 10, 1999 № 856 «On elections of Majlisi Oli of the Republic of Tajikistan»]. SPS Soizpravoinform (in Russian).
  10. Kudriatsov E. O. Provo na vidvitsenie kandidatov na parlamentskih viborah v stranah SNG [The right to nominate candidates for the parliamentary elections in CIS countries]. *Konstitutsionnoye i munetsipalnoye pravo* [Constitutional and Municipal law], 2009, no. 22, pp. 25–28.
  11. Kostiuikov A. N. Prioriteti Konstitutsionno-pravovogo razvitiia sovremennoi Rossii [Priorities constitutional and legal development of modern Russia]. *Konstitutsionnoye i munetsipalnoye pravo* [Constitutional and Municipal law], 2010, no. 1, pp. 3–13.
  12. Komkova G. N. *Konstitutsionnii printsip ravenstva prav i svobod theloveka v Rossii* [The constitutional principle of equality of rights and freedoms in Russia]. Saratov, Saratov State University Publ., 2002, 151 p.

УДК 330.34.01

## ВОПРОСЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ВСПОМОГАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РФ

Н.А. Кишоян

аспирант кафедры конституционного и муниципального права,  
Саратовский государственный университет  
E-mail: nanjan88@mail.ru



**Введение.** Статья посвящена исследованию статуса вспомогательных органов, содействующих реализации президентских полномочий в сфере конкретизации правового статуса личности, а именно полномочий главы государства, закрепленных в ст. 89 Конституции РФ: по решению вопросов гражданства и предоставлению политического убежища, награждению государственными наградами и присвоению почетных званий, а также осуществлению помилования. **Результаты.** Автором изучены вопросы правового регулирования деятельности Администрации Президента РФ, комиссий и советов при Президенте РФ, которые составляют систему вспомогательных органов при главе государства. **Заключение.** Анализ практики деятельности таких органов позволил сформулировать предложения по совершенствованию законодательства путем принятия Федерального конституционного закона «О Президенте Российской Федерации» с выделением главы «Вспомогательные органы при Президенте Российской Федерации», которая закрепит их статус, порядок формирования и принципы функционирования.

**Ключевые слова:** Президент РФ, Администрация Президента РФ, Управление Президента РФ по обеспечению конституционных прав граждан, Управление Президента РФ по государственным наградам, Совет по развитию гражданского общества и правам человека, Комиссия по вопросам гражданства, Комиссия по государственным наградам, Комиссии по вопросам помилования на территориях субъектов РФ.

### Введение

Правовой статус личности характеризуется совокупностью прав, свобод и обязанностей, которыми она наделяется как субъект правоотношений. Защита прав и свобод человека и гражданина является прямой или опосредованной обязанностью всех органов публичной власти. Так, ст. 18 Конституции РФ закрепляет, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность зако-

нодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Но особая роль в этом принадлежит Президенту Российской Федерации.

Выступая в качестве гаранта прав и свобод человека и гражданина (ст. 80 Конституции РФ), он обязан обеспечить охрану Конституции РФ как Основного закона государства, закрепляющего основы правового статуса личности; согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти на благо человека; установить основные направления политики государства в гуманитарной сфере и пр.

Такие важные функции предполагают наличие многочисленных полномочий, реализация которых невозможна без специального аппарата. Такой аппарат существует во всех демократических странах [1–3]. На современном этапе российского государственного развития таким аппаратом выступает система вспомогательных органов при Президенте РФ, которая включает: Администрацию, а также совещательные и консультативные органы при Президенте РФ.

В юридической науке существуют различные точки зрения на определение органов, обеспечивающих реализацию Президентом РФ своих полномочий: «вспомогательный аппарат», «система обеспечения деятельности президента», «рычаги власти президента», «рабочий аппарат», «президентский управленческий механизм». В. И. Радченко объединяет Президента РФ, Совет безопасности, Администрацию Президента РФ и полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах в структуру президентской власти, а Г. В. Дегтев – в механизм президентской



власти. А. А. Панов под аппаратом Президента РФ понимает совокупность таких органов, как его администрация, полномочные представители, а также совещательные органы при Президенте РФ. А. В. Щипанов говорит об аппарате **при** Президенте РФ, что шире, чем понятие «аппарат Президента РФ», поскольку к первому относятся все органы президентского механизма [4, с. 233].

### Результаты

Мы согласны с мнением Д. Н. Петровского, предлагающего ввести в научный оборот понятие «вспомогательные органы при Президенте РФ», которое включает в себя Администрацию Президента РФ, советы и комиссии при Президенте РФ [5, с. 14]. Однако мы хотим дополнить эту систему представителями Президента РФ в квалификационных коллегиях судей субъектов РФ и Высшей квалификационной коллегии судей.

Следовательно, под вспомогательными органами при главе государства необходимо понимать государственные органы, которые образуются и действуют при Президенте РФ, обеспечивая реализацию его полномочий.

Множество стоящих перед Президентом РФ задач, большой объем полномочий, потребность в контроле за исполнением решений создают предпосылки для образования отдельного органа, «создающего условия для воплощения в жизнь Президентом РФ его полномочий» [6, с. 35]. Таким органом является Администрация Президента РФ, общим руководством которой занимается Президент РФ, а за непосредственное управление отвечает руководитель Администрации (в соответствии с Указом Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490 (ред. от 11.02.2013) «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации»).

Администрация Президента РФ – это государственный орган, созданный и действующий в соответствии с п. «и» ст. 83 Конституции РФ и актами главы государства, обеспечивающий деятельность Президента РФ, координирующий деятельность всех органов и структурных образований, подчиненных Президенту РФ [7], и осуществляющий контроль за исполнением президентских решений. При этом управления, входящие в состав Администрации Президента РФ, производны от конституционных полномочий главы государства.

Администрация Президента РФ осуществляет организацию подготовки законопроектов для внесения их Президентом РФ в Государственную думу Федерального собрания в порядке законодательной инициативы; готовит проекты заключений на законопроекты, принятые нижней палатой парламента; осуществляет контроль за исполнением федеральных законов в части, касающейся полномочий Президента РФ, а также указов, распоряжений, поручений и указаний Президента РФ.

Управление Президента РФ по обеспечению конституционных прав граждан, входящее в Администрацию, содействует реализации президентом его конституционных полномочий по решению вопросов гражданства Российской Федерации и предоставлению политического убежища и по осуществлению помилования (Указ Президента РФ от 22 мая 2004 г. № 662 (в ред. от 14.01.2011) «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан»). Управление Президента РФ по государственным наградам обеспечивает деятельность главы государства в решении вопросов награждения государственными наградами и присвоения почетных званий; осуществляет в пределах своей компетенции контроль за исполнением федеральных законов, указов, распоряжений Президента РФ по вопросам, касающимся государственных наград и геральдики; готовит предложения Президенту РФ по вопросам осуществления единой политики в области государственных наград и геральдики (Указ Президента РФ от 27 ноября 2009 г. № 1356 (в ред. от 14.01.2011) «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по государственным наградам»).

Советы при Президенте РФ являются, на наш взгляд, совещательными органами. Хотя, если мы обратимся к Положению о Совете по развитию гражданского общества и правам человека (далее – Совет), – это консультативный орган, образованный в целях оказания содействия главе государства в реализации его конституционных полномочий в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, информирования Президента РФ о положении дел в этой области, содействия развитию институтов гражданского общества в Российской Федерации, подготовки предложений главе государства по вопросам, входящим в компетенцию Совета (Указ Президента РФ от 01.02.2011 г. № 120 (ред. от 09.02.2013) «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека»). На заседаниях советов, как правило, обсуждаются актуальные вопросы, входящие в сферу данных органов в определенной сфере. В состав советов входят представители правозащитных организаций и институтов гражданского общества, а также научного сообщества.

Комиссии, в отличие от советов, являются консультативными органами, осуществляющими анализ законодательства и правоприменительной практики в сфере, подконтрольной главе государства, и готовящими для него проекты указов. В их состав, как правило, входят квалифицированные специалисты в данной области: представители органов власти, Администрации Президента РФ и иные лица.

Рассмотрим вспомогательные органы при Президенте РФ, содействующие реализации



полномочий главы государства в сфере конкретизации правового статуса личности.

Указом Президента РФ от 14 ноября 2002 г. № 1318 (в ред. от 07.04.2006) «Об утверждении Положения о Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации и ее составе» была учреждена Комиссия по вопросам гражданства. Следует отметить, что со вступлением в должность Президента РФ Д. А. Медведева данная Комиссия фактически перестала функционировать, а ее полномочия были переданы в Управление Президента по обеспечению конституционных прав граждан Администрации Президента РФ. Очевидна коллизия в праве, поскольку функции, которые должны выполняться одним органом – Комиссией по вопросам гражданства, фактически выполняются другим – Управлением Президента по обеспечению конституционных прав граждан (Указ Президента РФ от 14 ноября 2002 г. № 1325 (ред. от 29.12.2012) «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации»). В настоящее время данные вопросы опять переданы во вновь созданную Комиссию по вопросам гражданства при Президенте РФ (Указ Президента РФ от 30 сентября 2012 г. № 1330 «Об утверждении состава Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации»).

В декабре 2001 г. «в целях совершенствования механизма реализации конституционных полномочий Президента РФ по осуществлению помилования, обеспечения участия органов государственной власти субъектов Федерации и общественности в рассмотрении вопросов, связанных с помилованием» был издан Указ Президента РФ от 28 декабря 2001 г. № 1500 (в ред. от 27.06.2012) «О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации», которым была упразднена Комиссия по вопросам помилования при Президенте РФ. Методическое обеспечение деятельности комиссии по подготовке проектов решений осуществляется Управлением Президента по обеспечению конституционных прав граждан Администрации Президента РФ.

Комиссия при Президенте РФ по государственным наградам была учреждена Указом Президента РФ от 2 декабря 2008 г. № 1712 (в ред. от 25.08.2012) «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по государственным наградам» и является консультативным органом при Президенте РФ, обеспечивающим реализацию его конституционных полномочий по решению вопросов награждения государственными наградами Российской Федерации. В ее компетенцию входят: рассмотрение представлений о награждении государственными наградами, внесенных Президенту РФ; принятие решения по вопросам о выдаче дубликатов орденов, медалей, знаков отличия, нагрудных знаков к почетным званиям, передаче государственных наград и документов о награждении в государственные и муниципальные

музеи для постоянного хранения и экспонирования; рассмотрение вопросов совершенствования системы государственных наград.

Вспомогательные органы, содействующие реализации полномочий главы государства, существуют не только на федеральном уровне. Так, Указом Президента РФ были созданы советы при полномочных представителях Президента РФ в федеральных округах, наделенные статусом совещательных органов, содействующих реализации полномочий Президента РФ (Указ Президента РФ 24 марта 2005 г. № 337 (ред. от 22.03.2010) «О советах при полномочных представителях Президента РФ в федеральных округах»).

### Заключение

Таким образом, в целях обеспечения реализации полномочий главы государства вспомогательные органы при Президенте РФ осуществляют предварительное рассмотрение вопросов, относящихся к компетенции главы государства, проводят экспертизу проектов федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, а также информируют главу государства о положении дел в соответствующей сфере. При этом вся полученная информация доводится до сведения главы государства в виде аналитических докладов и отчетов, на основании этого производится анализ и оценка наиболее острых проблем в области прав человека. Это позволяет руководителю страны выявить недостатки в работе властных структур по обеспечению прав и интересов граждан, дать поручения по преодолению выявленных недостатков, тем самым не только устранить негативные явления, но и содействовать их предупреждению [8].

Как известно, нет никаких законодательных ограничений для Президента РФ по вопросам создания вспомогательных органов. Образование и наделение их компетенцией осуществляется исключительно по усмотрению Президента РФ исходя из его полномочий и современных вызовов времени. Побуждающим фактором создания того или иного вспомогательного органа может служить желание главы государства создать альтернативный центр принятия решений при невозможности в силу ряда причин упразднения или изменения старых структур [6, с. 33]. Справедливым можно считать высказывание С. Ю. Кашкина, что вспомогательный аппарат позволяет главе государства получать альтернативную официальным каналам информацию, взаимодействовать с конституционными органами власти и силовыми структурами [9].

Хотя основной признак вспомогательных органов при главе государства – отсутствие у них права издания от своего имени общеобязательных нормативно-правовых актов, их рекомендации могут быть положены в основу правовых актов Президента РФ или Правительства РФ, законопроектных, вносимых в порядке законодательной инициативы главой государства.



Следовательно, конституционно-правовой статус вспомогательных органов при Президенте РФ есть отражение конституционно-правового статуса главы государства и, так же как и полномочия Президента РФ, требует четкой правовой регламентации. Поддерживая идею принятия Федерального конституционного закона «О Президенте Российской Федерации», мы выступаем за необходимость выделения отдельной главы «Вспомогательные органы при Президенте Российской Федерации», которая закрепит их статус, порядок формирования и принципы функционирования.

### Список литературы

1. *Wright T. The British Political Process. An Introduction.* N.Y. : Routledge, 2000. 393 p.
2. *Wayne S. J. The Legislative Presidency.* N.Y. : Harper & Row publishers, 1978. 240 p.
3. *Stewart J. B. The Canadian House of Commons : Procedure and Reform.* Montreal : McGill-Queen's Univ. Press, 1977. 337 p.

4. *Щипанов А. В. О вспомогательных и совещательных органах при Президенте Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2009. № 5. С. 232–235.*
5. *Петровский Д. Н. Конституционно-правовой статус вспомогательных органов при главе государства (сравнительно-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 20 с.*
6. *Петровский Д. Н. К вопросу об устройстве вспомогательных органов общей компетенции при главе государства // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 6. С. 32–36.*
7. *Лापина М. А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации : науч.-практ. пособие. М. : Изд-во Института проблем риска, 2006. 238 с.*
8. *Миронов М. А. Обращения граждан как конституционно-правовой институт. Проблемы реализации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002. 46 с.*
9. *Кашкин С. Ю. Вспомогательные органы и учреждения при главе государства // Конституционное (государственное) право зарубежных стран : в 4 т. / отв. ред. Б. А. Страшун. М. : БЕК, 1999. Т. 1–2. 784 с.*

### Questions of Constitutionally-Legal Status of Auxiliary Bodies at President of Russian Federation

**N. A. Kishoyan**

Graduate Student of Department of Constitutional and Municipal Right  
Saratov State University,  
83, Astrakhanskaya str., Saratov, 410012 Russia  
E-mail: nanjan88@mail.ru

**Introduction.** The present article is concerned with the status of the subsidiary bodies, which assist the presidential power realization in the field of the person legal status specification, that is the presidential powers, enshrined in Article 89 of the Constitution of the Russian Federation (The President of the Russian Federation shall: solve the issues of citizenship of the Russian Federation and of granting political asylum; decorate with state awards of the Russian Federation, award honorary titles of the Russian Federation, higher military and higher special ranks; decide on pardoning). **Results.** The author studied the regulatory matters of the Presidential Administration, the Presidential commission and councils, which make up the system of the subsidiary bodies under the head of state. **Conclusion.** Analysis of the practice of their activities allowed us to formulate the legislative development proposal through the adoption of the Federal Constitutional Law «On the President of the Russian Federation», distinguishing the chapter «The subsidiary bodies under the President of the Russian Federation», which will fix their status, formation and operation. **Key words:** President of the Russian Federation, Presidential Administration, Presidential Directorate for Protection of Citizens' Constitutional Rights, Presidential State Decorations Directorate, Council for Civil Society and Human Rights, Commission for Citizenship Issues, Commission for State Decorations, Commission on Clemency.

### References

1. *Wright T. The British Political Process. An Introduction.* New York, Routledge, 2000, 393 p.
2. *Wayne S. J. The Legislative Presidency.* New York, Harper & Row publ., 1978, 240 p.
3. *Stewart J. B. The Canadian House of Commons: Procedure and Reform.* Montreal, McGill-Queen's Univ. Press, 1977, 337 p.
4. *Shchipanov A.V. O vspomogatelnykh i soveshchatelnykh organakh pri Prezidente RF [About subsidiary and advisory bodies under the President of the Russian Federation]. Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal [Russian Law Journal], 2009, no. 5, pp. 232–235.*
5. *Petrovskiy D. N. Konstitutsionno-pravovoy status organov pri glave gosudarstva (sravnitelno-pravovoye issledovaniye): avtoref. dis. kand. yurid. nauk [Constitutional and legal status of the subsidiary bodies of the Head of State (comparative law research): Candidate. jur. sci. dis]. Moscow, 2005, 20 p.*

6. *Petrovskiy D. N. K voprosu ob ustroystve vspomogatelnykh organov obshchey kompetentsii pri glave gosudarstva [To a question about the structure of the subsidiary bodies of the overall competence of the President of the Russian Federation]. Konstitutsionnoye i munitsipalnoye pravo [Constitutional and Municipal law], 2005, no. 6, pp. 32–36.*
7. *Lapina M. A. Realizatsiya ispolnitelnoy vlasti v Rossiyskoy Federatsii [The implementation of the executive power in the Russian Federation]. Moscow, Institute for Risk Publ., 2006, 238 p.*
8. *Mironov M. A. Obrasheniya grazhdan kak konstitutsionno-pravovoy institut. Problema realizatsii : Dis. Dok. yurid. nauk [Treatment of citizens as a constitutional-legal institution. The problems of implementation: Dr. jur. sci. dis]. Moscow, 2002, 48 p.*
9. *Kashkin S. Yu. Vspomogatelniye organi i ychrezhdeniya pri glave gosudarstva [Subsidiary bodies and agencies under the President of the Russian Federation]. Konstitutsionnoye (gosudarstvennoye) pravo zarubezhnykh stran, v 4 t. [Constitutional (state) law of foreign countries, in 4 vol.]. Moscow, Beck Publ., 1999, 784 p.*