

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

РОЛЬ АДМИНИСТРАЦИИ ПРЕЗИДЕНТА РФ, СОВЕЩАТЕЛЬНЫХ И
КОНСУЛЬТАТИВНЫХ ОРГАНОВ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РФ В ОБЕСПЕЧЕНИИ
КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ГЛАВЫ РОССИЙСКОГО
ГОСУДАРСТВА

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

Студенки 5 курса 511 группы
направления 40.03.01 «Юриспруденция» юридического факультета

Ктоян Анны Аветисовны

Научный руководитель

доцент, к.ю.н.

_____ А.А. Подмарев

Заведующий кафедрой

профессор, д.ю.н., заслуженный юрист РФ

_____ Г.Н.Комкова

Саратов 2019

Введение. Актуальность темы исследования. Президент РФ, как глава государства, занимает доминирующее положение в системе государственных органов страны. Конституционный статус Президента реализуется в нормах Конституции РФ, определяющих его многочисленные полномочия, реализация которых невозможна без наличия специального аппарата. Этим аппаратом является система специальных органов при Президенте РФ. Десятки различных подразделений и сотни чиновников ежедневно помогают главе государства в решении проблем, которые возникают на пути развития Российского государства. Они разрабатывают всевозможные предложения по внутренней и внешней политике России.

Цель исследования состоит в изучении роли Администрации Президента РФ, совещательных и консультативных органов при Президенте РФ, обеспечивающих исполнение конституционных полномочий главы Российского государства.

Цель исследования обусловила решение следующих задач:

- Уточнить конституционные полномочия Президента РФ и необходимость их обеспечения.
- Определить роль Администрации Президента РФ при Президенте РФ в обеспечении конституционных полномочий главы Российского государства.
- Выявить роль совещательных органов при Президенте РФ в обеспечении конституционных полномочий главы Российского государства.
- Раскрыть роль консультативных органов при Президенте РФ в обеспечении конституционных полномочий главы Российского государства.

Объектом исследования являются общественные отношения в сфере правового обеспечения полномочий главы Российского государства.

Предметом исследования является роль Администрации Президента РФ, совещательных и консультативных органов при Президенте РФ, обеспечивающих исполнение конституционных полномочий главы Российского государства.

Степень научной разработанности. Изучению проблем правового и организационного обеспечения реализации полномочий Президента РФ, основ функционирования аппарата Президента РФ посвятили свои труды такие отечественные ученые, как: С.Б. Аникина, А.В. Безруков, А.Б. Блинов, Г. Н. Комкова, Е. В. Колесников, М. А. Липчанская, В.И. Радченко, С.И. Носов, Е.Ю. Догадайло, И.Д. Хутинаев, Е.Н. Копаев, И.А. Алжеев, А.А. Панов, И.Б. Власенко, Ж.С. Тлеубаев, М.А. Краснов, И.Г. Шаблинский и другие.

Тем не менее, исследование авторских работ показало, что в основном внимание авторов направлено на проблемы статуса Президента РФ. Системного изучения роли аппарата Президента РФ в обеспечении конституционных полномочий главы государства не обнаружено.

Методологическую основу работы составляют такие методы, как аналитический, нормативно-логический, системно-структурный, сравнительно-правовой и др.

Теоретической основой исследования составляют труды отечественных ученых в области конституционного права, административного права, статьи из периодических изданий в соответствии с темой исследования.

Правовая основа исследования сформирована на основе Конституции РФ и других нормативно-правовых актов Российского законодательства.

Теоретическая и практическая значимость исследования – исследованы основы правового функционирования Администрации Президента РФ, совещательных и консультативных органов при Президенте РФ для эффективной реализации полномочий главы государства, а также определено направление по совершенствованию правового регулирования указанных органов.

Структура выпускной квалификационной работы обусловлена ее содержанием и состоит из введения, четырех глав, заключения, библиографического списка.

Основное содержание работы. В первой главе рассматриваются конституционные полномочия Президента РФ и необходимость их обеспечения.

В соответствии с положениями Конституции РФ Президенту РФ принадлежит особое место в системе органов государственной власти. Он не входит ни в одну из «традиционных» ветвей власти, является главой государства и в целом независим от других органов государственной власти. Президент РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики государства и представляет страну как внутри, так и в международных отношениях.

Конституционные полномочия Президента РФ прямо закреплены в Конституции РФ, которая исключает верховенство одной ветви государственной власти над другими.

Конституция РФ наделяет Президента РФ довольно широким кругом полномочий соответственно его статусу как главы государства. Она определяет в общем виде полномочия Президента РФ, которые конкретизированы в федеральных законах и указах Президента РФ.

Многие полномочия Президента РФ проявляются непосредственно в отношении функционирования Правительства РФ, а также других органов исполнительной власти.

Помимо конституционных, Президент обладает и «скрытыми» полномочиями, вытекающими из соответствующих федеральных законов и Указов Президента, значительно расширяющими конституционные полномочия Президента РФ по важным ключевым вопросам.

С целью реализации конституционных полномочий, Президент дает поручения и указания, порядок исполнения которых утвержден Указом Президента РФ «О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента РФ»¹.

¹Указ Президента РФ от 28.03.2011 № 352 «О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 04.04.2011. № 14. Ст. 1880.

Таким образом, Президент РФ как Глава государства конституционно отделен от всех ветвей власти, но при этом обладает значительной частью полномочий каждой из них и возможностью воздействия на них. Наибольший объем полномочий Президенту РФ предоставлен в сфере исполнительной власти – Президент РФ фактически руководит Правительством РФ.

Президент РФ, обладая широкими полномочиями в сферах законодательной, исполнительной и судебной власти, обороны и безопасности, внешней политики и международных отношений, взаимодействия с субъектами РФ и других, и нуждается в мощном специальном аппарате, способным обеспечивать реализацию его полномочий, к которому относится Администрация Президента РФ.

Во второй главе, рассматривается конституционно-правовой статус Администрации Президента РФ.

Администрация Президента РФ(далее – Администрация), согласно Указу Президента РФ «Об утверждении Положения об Администрации Президента РФ»², является государственным органом,сформированным Президентом РФ в соответствии с пунктом «и» ст.83 Конституции РФ.

В соответствии с нормативно-правовыми актами Президента РФ, Администрация является государственным органом, обеспечивающим деятельность Президента, но в Конституции это не подтверждено. Статус и полномочия Администрации регулируются президентскими указами, придающими ей широкие полномочия и устанавливающими регламенты деятельности ее подразделений.

Администрация формируется Президентом РФ без согласования с ветвями власти и подконтрольна только ему. Статус и полномочия Администрации регулируются только Указами Президента РФ.

Непосредственное управление работой Администрации осуществляет Руководитель Администрации – в соответствии с Указом №490.

²Указ Президента РФ от 06.04.2004 № 490 (ред. от 14.06.2018) «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 12.04.2004. № 15. Ст. 1395.

Обеспечивая реализацию полномочий Президента РФ, Администрация исполняет многочисленные функции в сфере законодательной, исполнительной и судебной власти, отраженные в Положении об Администрации Президента РФ.

Администрация создает оптимальные условия для эффективной реализации Президентом своих полномочий, реализуя важнейшие функции управления, координируя функционирование всех органов и образований, которые находятся в подчинении Президента РФ, осуществляющего как стратегическое, так и тактическое руководство Администрацией.

Расширению «скрытых» полномочий Президента РФ соответствует разрастание структуры Администрации, в основе которой заложен принцип создания соответствующего подразделения под полномочие Президента РФ.

Таким образом, Администрации принадлежат широкие полномочия с возможностью их реализации практически во всех сферах общественной и государственной жизни, но при этом властными полномочиями она не обладает, так как ее правовой статус является производным от правового статуса Президента РФ, как Главы государства.

В третьей главе рассматривается роль совещательных органов при Президенте РФ (советы) в обеспечении реализации конституционных полномочий Президента РФ.

Кроме Администрации Президента РФ, к вспомогательным органам, оказывающим Президенту РФ содействие при исполнении им полномочий, относятся советы.

Советы при Президенте РФ являются коллегиальными совещательно-консультативными вспомогательными органами, создаваемыми для обеспечения реализации полномочий Главы государства, разработки рекомендаций по вопросам их ведения. Одновременно с их созданием утверждаются соответствующие им положения, конкретизирующие их функции и полномочия. Предложения и рекомендации советов способствуют принятию решений Президентом РФ.

Президентские советы различаются в области решаемых ими задач. В их состав могут входить представители научных организаций и различных объединений (общественных, религиозных), что способствует взаимодействию органов власти с институтами гражданского общества при обсуждении важных государственных проблем, а также выработке необходимых рекомендаций для Главы российского государства.

Ключевая роль в деятельности совета принадлежит его Председателю.

Особым статусом обладают Государственный совет РФ и Совет Безопасности РФ, совещательная деятельность которых происходит на постоянной основе и связана с обеспечением условий для реализации полномочий Президента РФ в различных сферах функционирования государства.

Совет Безопасности РФ является конституционным органом, деятельность которого очень важна для страны, так как связана с решением Президентом РФ вопросов национальной безопасности. Решения Совета Безопасности, утвержденные Президентом РФ, обладают юридической силой.

Государственному совету РФ принадлежит значимая роль в выработке согласованных между федеральной властью и субъектами РФ законопроектов по важным для регионов вопросам. Ввиду особой важности решаемых задач, Президент РФ формирует и руководит деятельностью данных советов, являясь их Председателем. Формируются Государственный совет РФ и Совет Безопасности РФ из высших должностных лиц государственной власти федерального и регионального уровня по персональному принципу Президентом РФ.

Несмотря на особый статус, советы реальной власти не имеют. Решение принимается единолично Президентом РФ.

В четвертой главе рассматривается роль консультативных органов при президенте РФ (комиссии) в обеспечении конституционных полномочий Президента РФ.

Комиссии при Президенте РФ являются коллегиальными совещательно-консультативными вспомогательными органами, которые создаются в целях координации работы в какой-то определенной области и консультаций Президента РФ с профессионалами в той или иной сфере знаний.

Комиссии создаются под конкретные проблемы, отраженные в самих названиях комиссий в целях поиска решений этих проблем. Для каждой комиссии разработано соответствующее Положение, в котором четко определены ее задачи, функции, порядок работы.

Наделение комиссий определенной компетенцией производится исключительно по усмотрению Президента РФ.

Комиссии при Президенте РФ формируются Указом Президента РФ, утверждающим соответствующее каждой комиссии положение, в котором устанавливается структура комиссии, а также персонально назначается состав данного органа.

Большинство комиссий имеет узкую специализацию. Комиссии оказывают Президенту РФ научную, правовую, организационную, информационную и иную квалифицированную помощь в его деятельности. Рекомендации комиссий при Президенте РФ могут реализоваться в правовых актах Президента и Правительства, в разработке законопроектов, вносимых в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы главы государства, или в деятельности органов государственной власти.

Члены комиссий принимают участие в деятельности комиссий на общественных началах.

Количество комиссий при Президенте РФ непостоянно, их образование, преобразование и роспуск периодически меняется.

Заключение. Президент РФ как Глава государства конституционно отделен от всех ветвей власти (законодательной, исполнительной и судебной), но при этом обладает одновременно значительной частью полномочий каждой из них и различными механизмами воздействия на них.

Конституция РФ наделяет Президента РФ довольно широким кругом полномочий соответственно его статусу как главы государства. Конституционные полномочия обеспечивают Президенту РФ возможность исполнения закрепленных за ним функций, то есть, каждой функции соответствуют определенные полномочия. Наибольший объем полномочий Президенту РФ предоставлен в сфере исполнительной власти – Президент РФ фактически руководит Правительством РФ.

Помимо конституционных, Президент РФ обладает и «скрытыми» полномочиями, вытекающими из соответствующих федеральных законов и Указов Президента, значительно расширяющими конституционные полномочия Президента РФ по важным основным вопросам. Это приводит к чрезмерному централизму системы государственного управления и является явным противоречием конституционным нормам.

Для обеспечения эффективной реализации масштабных полномочий Президенту РФ необходимо содействие вспомогательных органов.

В число вспомогательных органов входит Администрация Президента РФ. Администрация создает оптимальные условия для эффективной реализации Президентом своих полномочий, реализуя важнейшие функции управления, координируя функционирование всех органов и образований, которые находятся в подчинении Президента РФ, осуществляющего как стратегическое, так и тактическое руководство Администрацией.

Следующими вспомогательными органами при Президенте РФ являются советы и комиссии. Это коллегиальные совещательно-консультативные органы, которые формируются Президентом РФ в целях содействия реализации им полномочий как Главы государства.

Советы и комиссии при Президенте РФ различаются в области решаемых ими задач. В их состав могут входить представители научных организаций и различных объединений (общественных, религиозных), что способствует взаимодействию органов власти с институтами гражданского общества при

обсуждении важных государственных проблем, а также выработке необходимых рекомендаций для Главы российского государства.

Комиссии, как и советы, оказывают Президенту РФ научную, правовую, организационную, информационную и иную квалифицированную помощь в его деятельности. Рекомендации комиссий и советов при Президенте РФ могут реализоваться в правовых актах Президента и Правительства, в разработке законопроектов, вносимых в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы главы государства, или в деятельности органов государственной власти.

В результате исследования были выявлены проблемы:

- неопределенность в федеральном законодательстве положения вспомогательных органов при Президенте РФ;
- отсутствие критериев разграничения совещательных и консультативных органов при Президенте РФ (советов, комиссий);
- отсутствие особого статуса Государственного совета РФ в системе государственных органов РФ.

Предложения по решению указанных проблем:

- создать нормативно-правовой акт для регулирования вспомогательных органов при Президенте РФ, закрепляющий их статус, порядок создания и принципы функционирования;
- определить критерии разграничения советов и комиссий, в соответствии с которыми провести преобразование действующих органов;
- закрепить особый статус Государственного Совета РФ в системе государственных органов с приданием его решениям юридической силы.

Предложенные меры позволят устранить правовую неопределенность, что обуславливает неудобство в правоприменительной практике.