

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**Президент Российской Федерации как гарант Конституции Российской
Федерации**

Автореферат магистерской работы

Студента 261 группы
Направление подготовки 40.04.01 – «Юриспруденция»
юридического факультета СГУ им. Н.Г.Чернышевского
Павлова Руслана Игоревича

Научный руководитель
доцент, к.ю.н. доцент кафедры
конституционного и муниципального
права

Е.А.Абаева

Заведующий кафедрой
конституционного и муниципального
права
профессор, д.ю.н.,
заслуженный юрист РФ

Г.Н.Комкова

Саратов 2019

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Конституция Российской Федерации 1993 г. предрекало собой начало абсолютно нового этапа в развитии Российского государства на основе демократических принципов. В ежегодном послании Президента России Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 г, в большинстве основанном на анализе государственно-правовых механизмов обеспечения успешной реализации и социальной исполнимости положений Конституции Российской Федерации, закрепляющих основы установления и развития в России правового, социального государства, уделено особое внимание на главную функцию Конституции-«утверждение общепризнанных ценностей в качестве юридических понятий, добавление им практической силы и поддержка всеми ресурсами государства, всем авторитетом Основного Закона».

Важная роль среди всех государственных органов, принимающих участие в обеспечении реализации положений Конституции Российской Федерации, отведена Президенту России, который обладает статусом гаранта Конституции. Приоритетное положение Главы государства вполне обосновано, так как он выступает персонифицированным представителем государства, который обеспечивает непрерывную работу всего государственного механизма и несет за это ответственность. Статус гаранта формирует основу статуса Главы Российского государства, поскольку функции гарантирования Конституции подчинены иные конституционные функции и полномочия Президента Российской Федерации и, прежде всего связанные с обеспечением согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Глава Российского государства как гарант Конституции призван не только сам действовать в рамках конституционных полномочий, но и обеспечить слаженное функционирование и взаимодействие как органов конституционного контроля и надзора, так и иных федеральных и региональных органов государственной власти, наделенных полномочиями в данной сфере, по

образованию и реализации единых для всей территории Российской Федерации государственно-правовых норм и организационно-юридических гарантий осуществления, обеспечения реальности, социальной исполнимости, включения в общественную практику, охране и защите положений Конституции Российской Федерации.

Вместе с тем, несмотря на наличие огромного количества государственно-правовых исследований, посвященных анализу как общего понятия статуса Главы государства, так и отдельных его функций и полномочий, до настоящего времени в российской юриспруденции отсутствует обстоятельная научная разработанность правовой регламентации функции гарантирования Президентом России положений Конституции. Проблема усугубляется тем, что в большинстве зарубежных государств, при наличии фактической деятельности Главы государства по гарантированию Конституции подобного рода его функция обычно не регламентируется в основном законе государства. Все это ведет в ряде случаев к неоднозначным оценкам в зарубежной и отечественной науке функции гарантирования Президентом России Конституции, с точки зрения ее соответствия принципу разделения властей.

Особую актуальность, научную и практическую значимость проблематика настоящего исследования принимает в связи с имеющимися в разных регионах Российской Федерации существенными различиями в уровне обеспечения гарантированности реализации положений Конституции, закрепляющих основы правового регулирования общественных отношений, прежде всего, в таких важных для каждого человека и гражданина сферах как образование, здравоохранение, социальная помощь и культура.

К сожалению, действующая Конституция Российской Федерации чаще воспринимается в качестве политико-правовой декларации, контрастирующей с реальными процессами государственно-правового образования, не во всем оправдывает свое социальное назначение и не всегда отвечает потребностям человека, общества и государства. Не изжитыми

остаются случаи нарушения Конституции России в деятельности органов и должностных лиц органов публичной власти всех уровней. Только формируются государственно-правовые механизмы их привлечения за такие нарушения Главой Российского государства к конституционно-правовой ответственности.

Это свидетельствует о необходимости комплексных исследований вопросов правового регулирования деятельности Главы Российского государства по гарантированию Конституции Российской Федерации, представляющих основополагающее направление развития российской государственности.

Целью работы является определение места, роли гарантирующей функции Президента России в системе конституционных функций и других признаков Главы Российского государства и содержания государственно-правовых механизмов обеспечения ее эффективной реализации.

Для достижения указанной цели была предпринята попытка решить следующие **задачи**:

1. исследовать конституционную функцию Президента Российской Федерации по обеспечению Основного закона;
- 2.изучить конституционные полномочия Президента РФ как гаранта Конституции РФ;
3. изучить деятельность Президента РФ по обеспечению прав и свобод человека и гражданина как основы конституционного строя;
4. определить содержание полномочий Главы Российского государства по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти в целях обеспечения Конституции РФ;
5. рассмотреть правотворческие и представительские полномочия Президента РФ в механизме гарантирования Конституции РФ;
6. изучить порядок наступления конституционно - правовой ответственности Президента РФ за неисполнение полномочий по обеспечению Конституции РФ;

7. изучить уполномоченные органы, обеспечивающие деятельность Главы государства по гарантированию Конституции РФ.

Объектом исследования являются общественные отношения, формирующиеся в процессе конституционно-правового закрепления и реализации функции и полномочий Главы Российского государства по гарантированию Конституции Российской Федерации.

Предметом исследования выступают нормы права, отражающие конституционно-правовую природу и содержание статуса Главы Российского государства как гаранта Конституции Российской Федерации.

Степень научной разработанности. Основу настоящего исследования составили труды, посвященные проблемам общего статуса Главы государства, характеристике его отдельных полномочий и функций следующих ученых-государствоведов: С.А. Авакьяна, Л.В. Аكوпова, М.В. Баглая, Г.В. Дёгтева, Ю.А. Дмитриева, И.С.Иксанова, Л.М.Карапетяна, М.А. Краснова, Е.Л. Кузнецова, О.Е. Кутафина, Б.М. Лазарева, В.О.Лучина, С.В. Мордковича, А.Н. Мещерякова, Ж.И. Овсепян, Л.А.Окунькова, А.Н. Писарева, А.А. Панова, В.А.Рощина, В.И. Радченко, В.Н. Суворова, А.М. Тарасова, В.Е. Усанова, В. Е.Чиркина, Е.А. Абаевой.

Таким образом, следует отметить, что несмотря на значительное количество исследований различных аспектов этого вопроса, в прямой постановке комплексный анализ функции гарантирования Конституции Российской Федерации Президентом России в соотношении с другими его конституционными функциями и полномочиями не проводился.

Методологическая основа работы. При написании работы для достижения ее цели и решения поставленных задач использовались такие методы познания как системно-структурный метод, исторический, социологический, сравнительно-правовой. Данные методы с помощью правил юридической техники и формальной логики позволили не только детально проанализировать и обобщить богатый правовой материал, но и

обосновать собственное представление о содержании конституционного статуса Президента РФ как гаранта Конституции Российской Федерации.

Теоретическую основу работы составляют работы таких известных отечественных правоведов, как С.А. Авакьян, С.С. Алексеев, М.В. Баглай, Н.А. Боброва, Н.А. Богданова, Н.С. Бондарь, В.А. Виноградов, Н.В. Витрук, Г.В. Дёгтев, В.Д.Зоркин, Л.М. Карапетян, Е.И.Козлова, О.Е. Кутафин, И.А.Кравец, П.В. Крашенинников, Б.М. Лазарев, В.О. Лучин, Н.И. Матузов, А.Н. Медушевский, А.С.Мордовец, Л.А. Окуньков, В.Н. Суворов, В.Е. Чиркин, Ю.Л. Шульженко,Б.С. Эбзеев.

Правовая основа работы сформирована на основе Конституция РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, законов Российской Федерации, международно-правовых документов, указов и распоряжения Президента РФ, постановления и регламенты палат Федерального Собрания, постановления и регламент Правительства РФ, законодательства зарубежных стран, постановления Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ.

Эмпирической основой работы послужила практика реализации норм, гарантирующих эффективное исполнение конституционных положений; контент-анализ прессы и веб-сайтов, в том числе, официальных веб-сайтов Президента Российской Федерации, иных органов государственной власти; анализ статистической информации; обзор справочно-правовых систем «Гарант-максимум» и «Консультант Плюс; мониторинг законодательства, регламентирующего деятельность Президента Российской Федерации и других органов государственной власти в области гарантирования положений Конституции России и обеспечения реальности, социальной исполнимости её положений; статистические данные, размещенные в сети Интернет по теме выпускной квалификационной работы.

На защиту выносятся следующие положения, обладающие научной значимостью и новизной:

1. Нормы ст. 80 Конституции РФ определяют основные функции Главы государства, в системе которых выделяется функция по обеспечению Конституции РФ, что связано с особым местом Президента РФ в системе государственной власти и его персонификацией Российского государства.

2. Деятельность Президента РФ по обеспечению Конституции РФ выражается в следующих конституционных полномочиях:

- защита прав и свобод человека и гражданина как основы конституционного строя;
- обеспечение согласованного взаимодействия и функционирования органов власти в целях гарантирования Конституции РФ;
- правотворчество как способ устранения пробелов, коллизий и дефектов законодательства с целью приведение его в соответствие с Конституцией РФ.

3. Выступая гарантом прав и свобод человека и гражданина, Глава государства обеспечивает их реализацию и защиту в соответствии с Конституцией РФ и сложившейся конституционной практикой реализации скрытых президентских полномочий. Особое значение в гуманитарной сфере имеют полномочия по конкретизации правового статуса личности по решению вопросов гражданства, предоставления политического убежища, награждения государственными наградами и присвоение почетных званий, осуществление помилования.

4. Обеспечение Президентом РФ согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти в качестве гарантирующей меры и в соответствии с требованиями норм Конституции РФ, выражается в формировании (назначении) органов власти и их должностных лиц, координации и контроле за их деятельностью, наложения конституционной ответственности и оценке эффективности властных структур.

5. Президент РФ играет особую роль в механизме гарантирования Конституции, реализуя широкие правотворческие, в том числе законотворческие полномочия: по изменению текста Конституции РФ, права

законодательной инициативы по регламентации конституционных положений в действующее законодательство; по расширению собственных нормотворческих полномочий (указное и поручительское право).

6. Деятельность Президента РФ должна быть не просто направлена на принятие обеспечительных мер в отношении Конституции РФ, но и подчинена главному акту государства. Так, принимая присягу при вступлении в должность, Глава государства обязуется не только защищать Конституцию РФ, но и соблюдать ее (ч. 1 ст. 82 Конституции РФ). Корреспондирующими (соответствующими) нормами выступают: ст.90 Конституции РФ устанавливающая пределы президентского правотворчества - указы и распоряжения не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам; ч. 2 ст. 15 Конституции РФ содержит обязанность по соблюдению всеми, в том числе Президентом РФ, ее норм – все президентские решения и действия должны подчиняться этой формуле; ч. 3 ст. 80 – основные направления внутренней и внешней политики государства, определяемые Президентом РФ, должны соответствовать Конституции РФ и федеральным законам.

7. Представляется, что деятельность Президента РФ не всегда и во всем соответствует таким конституционным ориентирам. В 2017 г. Президент РФ Путин В.В. не исполнил свой конституционный долг, перенеся обращение к парламентариям и приурочив его к своей избирательной кампании 2018 г., и, как представляется, злоупотребил своими полномочиями, обозначив планы на следующий шестилетний срок правления, не будучи еще в статусе вновь избранного президента. В этой связи представляется необходимым провести рецепцию ст. 121-10 Конституции 1978 г. посл. редакции о конституционной ответственности Президента РФ в виде отрешении от должности «в случае нарушения Конституции Российской Федерации, законов Российской Федерации, а также данной им присяги»

8. Конституция РФ уже с момента вступления президента в должность «сопровождает» его. Представляется необходимым принятия норм (либо в неоднократно предлагаемом законе о президента, либо отдельным актом), детально определяющих процедуру вступления в должность Президента РФ, в том числе перечень и статус символов президентской власти, их описания и дальнейшего использования, восстановив в статусе специальный экземпляр Конституции РФ.

9. Важным и необходимым шагом на пути правового демократического государства должно стать создание Совета по обеспечению конституционного строя – совещательно-консультативного органа, способствующего реализации полномочий Президента РФ как ее гаранта. В состав Совета необходимо включить действующих судей Конституционного Суда и судей в отставке, а также представителей научного сообщества, специализирующихся по конституционному праву, а также парламентариев, входящих в соответствующие комиссии Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания.

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

Апробация результатов исследования. Основные выводы и положения работы докладывались и обсуждались на четырех международных научных конференциях:

- на IX Международном Конституционном форуме «Выборы в Конституционной системе власти» 14 декабря 2017 года (Саратов, ФГБОУ ВО «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского»);

- на X Международном Конституционном форуме «Российский конституционализм: научное осмысление и реальность» 5 декабря 2018 года (Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского);

- на XI Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России» 26 апреля 2018 года (Саратов, ФГБОУ ВО «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского»);

- на XII Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России» (Саратов, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского, юридический факультет), 25 апреля 2019 г.

Структура работы обусловлена поставленными целями и задачами и состоит из введения, трех глав, четырех параграфов, заключения и библиографического списка.

Основное содержание работы

В первой главе магистерской работы рассматривается история становления института Президента РФ. Проведен анализ основных функций Главы государства, в системе которых особо выделяется функция по обеспечению Конституции РФ. Рассмотрено место Президента РФ в системе государственной власти. Изучены конституционные полномочия Президента РФ по обеспечению Основного закона страны.

Вторая глава «Конституционные полномочия Президента РФ как гаранта Конституции РФ» состоит из четырех параграфов.

В первом параграфе второй главы раскрываются конституционные полномочия Президента РФ в сфере защита прав человека и гражданина. Рассматриваются органы обеспечивающие деятельность Президента РФ по защите прав личности.

Во втором параграфе «Обеспечение Главой государства согласованного взаимодействия и функционирования органов власти в целях гарантирования Конституции РФ» определяется место Президента РФ в системе органов государственной власти и органов власти субъектов РФ. Рассмотрены конкретные конституционные полномочия, выражающиеся в формировании (назначении) органов власти и их должностных лиц, координации и контроле за их деятельностью, наложения конституционной ответственности и оценке эффективности властных структур.

В третьем параграфе «Правотворчество и представительские полномочия Президента РФ в механизме гарантирования Конституции РФ» раскрывается широкие правотворческие, в том числе законотворческие полномочия Главы государства. Рассматриваются представительские полномочия Президента РФ.

В четвертом параграфе «Конституционно-правовая ответственность Президента РФ за неисполнение полномочий по обеспечению Конституции РФ» рассматриваются современные проблемы привлечения президента РФ к конституционной ответственности. Изучается порядок отрешения Главы

государства от должности. Изучаются органы конституционного контроля и надзора. Предлагается внесения изменений в законодательство по совершенствованию конституционной ответственности Президента РФ.

В третьей главе «Органы, обеспечивающие деятельность Главы государства по гарантированию Конституции РФ» рассмотрены конкретные уполномоченные органы обеспечивающие деятельность Президента РФ по гарантированию Конституции РФ, порядок их формирования и полномочия. Предлагается принятие законов по урегулированию конкретного перечня органов обеспечивающих деятельность главы государства в целях гарантирования Конституции РФ.

Заключение

В Конституцию РФ принятой на всенародном референдуме 1993 г. была заложена модель президентской власти. Конституционная функция по обеспечению Основного закона традиционно закреплена за руководителем государства. Для нормального функционирования государства и общества основным ориентиром должно быть неукоснительное соблюдение норм и основополагающих начал закрепленные Конституцией Российской Федерации. Главенствующее положение в функционировании Конституции Российской Федерации занимает ее основной гарант Президент Российской Федерации. Это обуславливается определением его места в системе разделения властей, где он выступает непосредственно координатором и верховным арбитром их деятельности, также разрешает возникающие разногласия, в том числе с привлечением органа конституционного и судебного контроля. Органы власти обязаны создавать необходимые условия для эффективной реализации положений Основного закона. Глава государства призван не только действовать в рамках самой Конституции РФ, но и требовать ее исполнения от всех органов государственной власти и должностных лиц, как на федеральном уровне, так и на региональном.

Немало важную роль играет право Президента Российской Федерации на законодательную инициативу, на участие в формировании органов

государственной власти, непосредственное руководство органами власти в таких важных сферах жизни как безопасность, территориальная целостность, представительство на международной арене. Обеспечивать деятельность и осуществлять функции и полномочия Главы российского государства помогает его Администрация которую он непосредственно возглавляет и формирует.

Формирование органов власти осуществляется Президентом через участие или единоличное определение структуры и кадрового состава органов власти, назначения выборов, досрочного прекращения полномочий, а также совместного формирования с этими органами иных органов власти. Президентский контроль является неотъемлемой частью взаимоотношений и выражается в праве отменять акты, выражать недоверие, досрочно прекращать полномочия органов власти.

Широкие полномочия Президента РФ закрепленные Конституцией РФ обусловлены его статусом гаранта Основного закона. Свои полномочия Президент реализует путем воздействия на сферы государственного функционирования (законодательную, исполнительную, судебную) через специальные институты: определение основных направлений государственной внутренней и внешней политики; участие в формировании органов государственной власти, непосредственное руководство органами власти в особо значимых сферах государственной жизни.

Обширные президентские полномочия, требуют четкой правовой регламентации для этого, необходимо:

- Принять ранее предлагавшийся Федеральный Конституционный Закон «О Президенте Российской Федерации», в котором требуется уточнить его полномочия, функции, порядок конституционно – правовой ответственности; уточнить место Президента по обеспечению и гарантированию Конституции Российской Федерации; закрепить место нормативных актов Президента РФ и предметы регулирования, по которым

они могут приниматься; закрепить перечень органов осуществляющих гарантию Конституции РФ;

- принять федеральный закон «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», в котором закрепить главу «об Актах Президента РФ» с целью уточнения их статуса и места в системе нормативных актов, предмета регулирования, органов обеспечивающих контроль над их исполнением, а также мер ответственности за их неисполнение.

Президент Российской Федерации стремится укрепить свой правовой статус, усилив свое влияние как крупного участника политической жизни страны. Конструктивным здесь могут быть сбалансированные компетенции и реальные полномочия, создающие динамический баланс всех институтов.

Обеспечение реализации Конституции Российской Федерации, обеспечение стабильности, обоснованности и целесообразности ее реформирования является основным политическим и правовым значением статуса Президента Российской Федерации как гаранта Основного закона России.