

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

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

Кафедра - конституционного и муниципального права

**ПРАВOTВOPЧЕСКИЕ ПОЛНОМОЧИЯ ПРЕЗИДЕНТА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ  
КОНСТИТУЦИОННОГО РАЗВИТИЯ СТРАНЫ**

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА  
студента 4 курса 433 группы  
направления 40.03.01 «Юриспруденция» юридического факультета

НЕМОВА ВАДИМА АЛЕКСАНДРОВИЧА

Научный руководитель

к.ю.н., доцент

должность, уч. степень, уч. звание

\_\_\_\_\_

подпись, дата

Е.А. Абаева

инициалы, фамилия

Зав. кафедрой

д.ю.н., профессор

должность, уч. степень, уч. звание

\_\_\_\_\_

подпись, дата

Г.Н. Комкова

инициалы, фамилия

Саратов 2020

## Введение

**Актуальность темы.** Правотворчество является одной из основополагающих направлений деятельности государства. Правотворческими полномочиями наделены органы государственной власти, местного самоуправления, органы судебной ветви власти, а также Президент Российской Федерации.

Колоссальную роль в правотворческом процессе играет Глава государства, выступая при этом как гарант Конституции Российской Федерации, суверенитета страны, прав и свобод человека и гражданина и т.д.

По концентрации и важности установленных полномочий и функций главы государства можно определить, что Президент Российской Федерации занимает ведущее место в системе государственных органов Российской Федерации, находится выше всех ветвей государственной власти. По сути, это означает, что все принятые государственными органами решения, оформленные соответствующими нормативными правовыми актами, так или иначе реализуются с согласия либо при непосредственном участии Президента.

Российским правом не предусмотрено наличие специального закона, регулирующего порядок избрания, вступления в должность, основные направления деятельности, полномочия Президента Российской Федерации. Основные аспекты правового положения Главы государства регламентированы нормами Конституции Российской Федерации.

Огромное влияние Президента на все ветви государственной власти, нечеткое определение некоторых аспектов правового статуса Главы государства, его компетенции, в том числе и в части правотворческой деятельности, порождает необходимость проведения конституционной реформы, поскольку регулирование данных вопросов находится в ведении Конституции.

В ходе ежегодного Послания Федеральному Собранию от 15.01.2020 Президентом Российской Федерации было предложено рассмотреть возможность внесения поправок в Основной закон, в том числе и в ряд положений, определяющих правовой статус Главы государства.

Формирование нового этапа конституционного развития государства дало толчок для многочисленных исследований в данной области. Значительный интерес представляют правотворческие полномочия Президента Российской Федерации, поскольку Глава государства определяет правотворческую политику государства в целом, непосредственно оказывает влияние на формирование российского права.

Учитывая изложенное выбранная тема исследования в настоящий момент приобретает большую актуальность.

**Цель бакалаврского исследования** – проведение комплексного исследования правотворческих полномочий Президента Российской Федерации на современном этапе конституционного развития страны.

**Задачи исследования:**

1. определение функций Президента Российской Федерации как основных направлений правотворчества,
2. определение основных направлений политики государства в системе конституционных обязанностей Президента РФ,
3. описание механизма реализации правотворческих полномочий Главы государства,
4. анализ полномочий Президента Российской Федерации в качестве гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина
5. описание функций Президента Российской Федерации в качестве субъекта конституционного контроля,
6. исследование правотворческих полномочий Президента Российской Федерации по конкретизации правового статуса личности,
7. исследование правотворческих полномочий Президента Российской Федерации в сфере обеспечения безопасности государства,
8. описание деятельности Президента Российской Федерации по разработке документов стратегического планирования в сфере национальной безопасности,
9. описание форм участия Президента Российской Федерации в формировании международной системы безопасности,

10. анализ правотворческих полномочий Президента Российской Федерации по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов власти,

11. изучение правотворческой деятельности Президента Российской Федерации при взаимодействии с законодательной властью,

12. анализ полномочий Главы государства в правотворчестве исполнительной власти,

13. характеристика правотворческого взаимодействия Главы государства с органами судебной власти и прокуратуры.

**Объектом бакалаврского исследования** являются общественные отношения, возникающие в области конституционно-правового положения и осуществления правотворческих полномочий Президента Российской Федерации.

**Предметом** исследования являются правотворческие полномочия Президента Российской Федерации на современном этапе развития государства.

**Теоретическую основу бакалаврского исследования** составляют труды следующих авторов: Абаевой Е.А., Афиногенова Д.А., Кочемасова Е.Ю., Сильвестрова С.Н., Баглай М.В., Безрукова А.В., Березка С.В., Велиева Д.С., Витрука Н.В., Гончарова В.В., Залоило М.В., Карданова З.М., Конджакулян К.М., Величкина М.В., Краснов М.А., Крайнов Г.Н., Лебединцев И.Д., Исаков А.С., Михалева Н.А., Мусалова З.М., Адухова М.Х., Назаров В.П., Невинский В.В., Панов А.А., Попова Т.В., Тихон Е.А., Цечоев В.К., Швандерова А.Р., Шахрай С.М. и т.д.

Для достижения поставленной в работе цели использовались следующие **общенаучные методы**: эмпирический, в частности наблюдение и сравнение; ретроспективный; статистический; а также **специальные методы исследования**: историко-правовой; сравнительно-правовой; формально-юридический.

**Структура бакалаврской работы** состоит из введения, четырех глав, включающих в себя семь параграфов, а также заключения и списка использованных источников.



## **Основное содержание работы**

Первая глава работы посвящена функциям Президента РФ как основным направлениям его правотворческой деятельности. В этой связи автором доказано, что в системе конституционных обязанностей Главы государства в силу его особого места в конституционной системе власти, ведущей выступает определение основных направлений политики государства. В этой связи особое внимание автором уделено механизму реализации президентским правотворческим полномочиям.

Вторая глава бакалаврской работы посвящена ведущим направления президентского правотворчества в сфере обеспечения Конституции РФ и прав человека. В данном контексте автором проанализированы президентские полномочия как субъекта конституционного контроля и по конкретизации правового статуса личности.

Президент, будучи главой государства, обеспечивает его безопасность, в том числе правотворческими инструментами, а именно, по мнению автора, с чем трудно поспорить, путем разработки документов стратегического планирования в сфере национальной безопасности, участия в формировании международной системы безопасности.

Находясь вне системы разделения властей, Глава государства обеспечивает через правотворчество согласованное функционирование и взаимодействие органов власти, взаимодействуя с органами различных ветвей власти, координируя и контролируя их действия и решения.

## **Заключение**

Продланное исследование подчеркивает бесспорную актуальность данной темы. Подводя итоги проведенного исследования, можно констатировать, что в современном российском законодательстве достаточно четко регламентированы правовой статус Президента Российской Федерации, в частности определены правотворческие полномочия в различных сферах государственного управления.

Согласно положениям части 1 статьи 80 Конституции Российской

Федерации, Президент Российской Федерации является главой государства. Глава государства – должностное лицо, находящиеся на высшем уровне в иерархии институтов государственной власти и осуществляющее верховное представительство государства внутри страны и в международных отношениях.

Президент Российской Федерации не входит ни в одну из существующих ветвей государственной власти и призван обеспечивать реализацию гармоничного функционирования и взаимодействия всех органов государственной власти, что доказывает значимость и особое положение главы государства по отношению к другим органам государственной власти.

По сосредоточению и важности установленных полномочий и функций главы государства, можно определить, что он занимает ведущее место в системе органов государственной власти. Президент Российской Федерации является ключевой фигурой в системе органов государственной власти. При этом институт президентства включает в себе практически всю полноту власти, устанавливая основные направления внутренней и внешней политики, таким образом глава государства образует собственную ветвь государственной власти, которая играет ведущую роль среди иных ветвей.

Данное положение дел вносит некий дисбаланс в систему разделения властей государства. Попытка принятия поправок в и корректив в действующие положения Основного закона в части урегулирования, в том числе вопроса об уточнении круга полномочий главы государства и приведения к балансу между ветвями власти в Российской Федерации, происходит в настоящий момент.

Глава государства в ходе реализации своих полномочий, переданных ему в соответствии с ст. 80 Конституции, преследует основополагающие конституционные, в систему которых входят: «демократия (народовластие), под которым, в широком смысле, следует понимать народный суверенитет; гражданство как способ оформления отношений гражданина и суверенного государства, вытекающего из народного; делегирование власти народа органам публичной власти; идеологическое многообразие и политический плюрализм как формы реализации свободы мысли и слова; определение земли и

природных ресурсов как общественного богатства, составляющего основу жизнедеятельности народов России; обязательность опубликования законов для их всеобщего обозрения и соблюдения.

В качестве одного из способов реализации конституционных полномочий главы государства выступает правотворческая деятельность Президента РФ.

В современной системе организации правотворчества право законодательной инициативы главы государства играет роль оперативного инструмента координации правовой политики государства, направленной на повышение эффективности механизма законодательного регулирования общественных отношений.

Механизм реализации правотворческих полномочий Президента РФ как конституционно-правовое явление можно охарактеризовать многоплановостью и различными правовыми аспектами осуществления. Глава государства осуществляет законотворческую деятельность в целях реализации своих конституционных функций и полномочий.

Так, выступая гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, глава государства призван обеспечить стабильность конституционного строя, верховенство Основного Закона, социальную направленность государственной политики, свободу совести и вероисповедания, реализацию и защиту прав и свобод человека и гражданина, согласованное функционирование и взаимодействие органов власти, деятельность которых обусловлена интересами личности и государства в целом.

В связи с чем, целесообразно внесение поправки в ст. 80 Конституции РФ и изложение ее в следующей редакции: «Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека

и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, поддерживает гражданский мир и согласие в стране, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти».



Выступая персонифицированным представителем государства, Президент РФ, согласно ст. 89 Конституции РФ, осуществляет полномочия по конкретизации правового статуса личности в сфере гражданства в общем порядке, политического убежища, помилования, награждения и присвоения почетных званий с учетом интересов и безопасности государства. Исходя из расширительного толкования термина «решает вопросы», глава государства нормативными указами определил процедуру реализации своих полномочий в указанных сферах и в каждом конкретном случае издает именные указы.

Таким образом, Президент Российской Федерации реализует свои конституционные полномочия, в том числе посредством издания таких правовых актов, как указы и распоряжения.

Глава государства осуществляет общее руководство политическим курсом развития государства и общества, и не в последнюю очередь посредством участия в правотворческом процессе. В данном ключе особую роль играют обращения главы государства с ежегодными посланиями к Федеральному Собранию Российской Федерации. При этом послания Президента Федеральному Собранию Российской Федерации являются одним из наиболее эффективных рычагов воздействия Президента Российской Федерации на определение политического курса развития государства в целом.

Следует отметить, что обширные полномочия Президента РФ во всех сферах общественной жизни, в отношении деятельности органов власти, необходимость оперативного принятия решений по неординарным вопросам в различных сферах, а также ответственность, возложенная на него положениями Конституции РФ, сформировали практику издания правовых актов по вопросам, напрямую не относящимся к предметам ведения главы государства. Вместе с тем, как и другие указы и распоряжения, принятые Президентом Российской Федерации в порядке нормотворчества, входят в иерархию российского законодательства как полноправные элементы правовой системы страны и обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации.

Такая практика вызвана наличием особых полномочий Президента Российской Федерации в части обеспечения взаимодействия с Правительством

Российской Федерации, органами законодательной (представительной) и судебной ветвей власти. Несмотря на то, что указанная система взаимодействия направлена на создание эффективного механизма сдержек и противовесов, в российской действительности сложилась самобытная практика в данной сфере.

Широкий круг полномочий, а также факт того, что Президент РФ не включен в систему ветвей государственной власти, а, в некотором смысле, стоит над ними, предопределили его высокое положение. Глава государства обладает широкими полномочиями оказывать влияние на законодательную, исполнительную и судебную власти, тогда как их воздействие на Президента РФ государства сведено к минимуму.

Подчеркнем, что, говоря о системе сдержек и противовесов, о роли контроля со стороны органов власти по отношению к деятельности главы государства, то он ограничивается лишь случаями государственной измены и иных тяжких преступлений со стороны главы государства. Практика показывает, что процедура отрешения Президента РФ от должности практически не реализуема.

В рамках реализации поставленных главой государства стратегических задач в политической, социально-экономической сферах, в области внешней и внутренней политики государства запускается процесс реализации высшими органами государственной власти необходимых мер по достижению обозначенных целей, закрепляя состоятельность указанных мероприятий посредством издания постановлений и распоряжений.

На основании вышеизложенного предлагается в статье 83 Конституции РФ:

а) пункт «а» изложить в следующей редакции:

«а) назначает Председателя Правительства Российской Федерации, кандидатура которого утверждена Государственной Думой по представлению Президента Российской Федерации, и освобождает Председателя Правительства Российской Федерации от должности;»;

б) пункт «б» изложить в следующей редакции:

«б) осуществляет общее руководство Правительством Российской

Федерации; вправе председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации;»;

в) дополнить пунктом «б<sup>1</sup>» следующего содержания:

«б<sup>1</sup>) утверждает по предложению Председателя Правительства Российской Федерации структуру федеральных органов исполнительной власти, вносит в нее изменения; в структуре федеральных органов исполнительной власти определяет органы, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, и органы, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации. В случае если Председатель Правительства Российской Федерации освобожден Президентом Российской Федерации от должности, вновь назначенный Председатель Правительства Российской Федерации не представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти;»;

г) дополнить пунктом «в<sup>1</sup>» следующего содержания:

«в<sup>1</sup>) принимает отставку Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров, а также руководителей федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации;»;

д) пункт «д» изложить в следующей редакции:

«д) назначает на должность заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой (за исключением федеральных министров, указанных в пункте „д<sup>1</sup>“ настоящей статьи), и освобождает их от должности;»;

е) дополнить пунктом «д<sup>1</sup>» следующего содержания:

«д<sup>1</sup>) назначает на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождает от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации

последствий стихийных бедствий, общественной безопасности;»;

ж) пункт «е» изложить в следующей редакции:

«е) представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации; назначает председателей, заместителей председателей и судей других федеральных судов;»;

з) пункт «е<sup>1</sup>» изложить в следующей редакции:

«е<sup>1</sup>) назначает на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождает от должности Генерального прокурора Российской Федерации, заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации; назначает на должность и освобождает от должности иных прокуроров, для которых такой порядок назначения и освобождения от должности установлен федеральным законом;»;

и) дополнить пунктом «е<sup>3</sup>» следующего содержания:

«е<sup>3</sup>) вносит в Совет Федерации представление о прекращении в соответствии с федеральным конституционным законом полномочий Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий;»;

к) дополнить пунктом «е<sup>4</sup>» следующего содержания:

«е<sup>4</sup>) представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты; представляет Государственной Думе кандидатуры для назначения на должность заместителя Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты;»;

л) дополнить пунктом «е<sup>5</sup>» следующего содержания:

«е<sup>5</sup>) формирует Государственный Совет Российской Федерации в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства; статус Государственного Совета Российской Федерации определяется федеральным законом;»;

м) пункт «ж» изложить в следующей редакции:

«ж) формирует Совет Безопасности Российской Федерации в целях содействия главе государства в реализации его полномочий по вопросам обеспечения национальных интересов и безопасности личности, общества и государства, а также поддержания гражданского мира и согласия в стране, охраны суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, предотвращения внутренних и внешних угроз; возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации. Статус Совета Безопасности Российской Федерации определяется федеральным законом;»;

н) пункт «и» изложить в следующей редакции:

«и) формирует Администрацию Президента Российской Федерации в целях обеспечения реализации своих полномочий;»;

В настоящее время в конституционно-правовом режиме полномочий Президента Российской Федерации остается еще множество спорных вопросов и противоречивых моментов. Развитие и совершенствование законодательства в этой сфере направлено на устранение имеющихся противоречий.

В ходе ежегодного послания Федеральному Собранию Президентом Российской Федерации предложено внесение ряда поправок к Конституции Российской Федерации. Вопрос о принятии указанных поправок будет вынесен

на всенародное голосование.

Подводя итоги проведенного исследования можно отметить, что Президент Российской Федерации является ключевой фигурой в государственном правотворческом процессе.

Данное положение дел вносит некий дисбаланс в систему разделения властей государства, а также неясность в части установления четких пределов правотворческих полномочий Президента РФ. Попытка принятия поправок в и корректив в действующие положения Основного закона в части урегулирования, в том числе вопроса об уточнении круга правотворческих полномочий главы государства и приведения к балансу между ветвями власти в Российской Федерации, происходит в настоящий момент.

Естественно, что для данного объекта требуется дополнительная правовая защита. Исходя из необходимости такой защиты, законодатель возлагает на собственника дополнительные обязанности по использованию природных ресурсов, в том числе рациональное использование, ограничение либо особый порядок совершения различных сделок вплоть до полного изъятия из оборота.

Несмотря на то, что содержание права собственности, закрепленное в Гражданском кодексе РФ, исчерпывается «триадой правомочий», в теории права встречаются попытки расширить этот перечень ссылкой на особый субъектный состав – государство. Впервые в теории права в условиях исключительной государственной собственности на землю, опираясь на утверждение, что «цивилистические правомочия по владению, пользованию и распоряжению государственным имуществом не исчерпывают собой всего содержания права собственности, было сконструировано четвертое правомочие государства-собственника – правомочие управления.

В теории права преобладает мнение, что право собственности предоставляет одинаковые возможности всем своим субъектам. Однако следует отметить, что объект и субъект права собственности оказывают влияние на содержание и осуществление правомочий права собственности. Бесспорно, что содержание права собственности, независимо от его субъекта, представляет собой совокупность правомочий владения, пользования и распоряжения. Однако объем и содержание правомочий могут быть различными.

На основании изложенного можно сделать определенные выводы, в частности, что в Российской Федерации в равной степени признается право собственности на землю государства (Российская Федерация), субъектов Федерации, муниципальных образований, юридических и физических лиц. Государство в земельных отношениях выступает в качестве субъекта государственной власти и в качестве собственника земельных участков. От

имени государства правомочия собственника осуществляют органы государственной власти в пределах их компетенции.