

УДК 342.5

## О ПОЛНОМОЧИЯХ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е.А. Рязанова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

DOI: 10.26456/vtpravo/2020.3.035

В статье рассматриваются формы реализации полномочий Президентом РФ и предлагается изменение Конституции.

**Ключевые слова:** Президент, полномочия, референдум, плебисцит, обращение к народу, изменение Конституции.

Последнее изменение Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ) Федеральным конституционным законом от 14 марта 2020 г. № 1 ФКЗ доказало, что конституционная реформа – это не дискуссионные положения, который неоднократно рассматривались с позиции «за – против» учеными-конституционалистами, а реалии современности. Авторами различных исследований задан вопрос: «Принятие поправок – это завершающий этап конституционной реформы?» Ответ на него дала нам политическая практика – сама процедура внесения поправок доказывает, что изменение Основного закона не является окончанием конституционного нормотворчества, а ставит новые задачи, включающие не только корректирование Конституционного текста, но отношений, прежде всего, в сфере осуществления государственной власти, которую осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации согласно ст. 11 Конституции РФ.

Прошедшая кампания по принятию поправок в Конституцию РФ фактически представила новый способ взаимодействия всенародно избранного главы государства с гражданами. Президент инициировал проведение опроса посредством голосования о необходимости поправок, однако данное политическое событие не соответствует тому, что законодательно закреплено под понятием «референдум». Согласно ст. 1 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» от 28 июня 2004 г. № 5 – ФКЗ (далее – ФКЗ), референдумом является всенародное голосование граждан, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения. С этой точки зрения, прошедшее голосование могло бы быть отнесено к референдуму. Процедура проведения такого голосования не соответствовала процедуре, предусмотренной ФКЗ: инициатива проведения референдума не исходила от прямо названных в ст. 14 лиц.

Президент Российской Федерации (далее – Президент РФ) не может выступать инициатором проведения референдума, в отличие, например, от Президента Франции (ст. 11 Конституции Франции [14]), который может вынести на референдум законопроект «по предложению Правительства во время сессии Парламента или по совместному предложению обеих палат». Не соответствовали требованиям ко дню голосования, согласно ч. 3 ст. 23 ФКЗ – только воскресенье в период от 60 до 100 дней со дня официального опубликования решения о назначении референдума, не отвечают фактически проводимому голосованию с 25 июня по 1 июля 2020 г.

Процедура принятия поправок привлекла внимание ученых-конституционалистов. Появились исследования [8], в которых авторы единогласно заявляют, что особый порядок, который использовался в последнем редактировании Основного закона, не соответствует процедуре принятия поправок, предусмотренной Федеральным законом от 04.03.1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» [1].

Попытки дать оценку новому порядку, предложенному Президентом РФ для внесения поправок, будут продолжены. Однако процедура прошла свою проверку и показала фактически достижимый результат: поправки приняты и вступили в силу. Этот опыт дает возможность еще раз вернуться к осмыслению полномочий главы государства. Учеными предлагаются классификации различные по основаниям на группы полномочий: «конституционные и скрытые»; императивные и диспозитивные; нормотворческие, ненормативные, политические; и т.д. Параметры президентских полномочий содержатся, прежде всего, в соответствующей главе Конституции РФ. Более глубокие исследования [3, с. 80 – 84; 4, с. 127 – 129; 5; 6, с. 109 – 113; 7, с. 62 – 70; 9; 10, с. 39 – 43; 11, с. 54 – 57] позволяют говорить об иных источниках закрепления президентских полномочий в различных, в том числе и в прямо не упомянутых Основным законом формах. Например, А.Б. Блинов, считает: «Функции главы государства не могут быть конкретизированы полномочиями в полном объеме. Поэтому у главы государства всегда есть не раскрытые в Конституции РФ полномочия, которые выявляются в экстраординарных непредвиденных условиях. Конституция РФ закрепила в себе совокупность президентских полномочий и сбалансировала их с полномочиями других органов государственной власти, образуя систему сотрудничества и взаимных противовесов в целях недопущения односторонних авторитарных решений» [2, с. 74].

За время существования в нашей стране поста Президента Конституционный Суд Российской Федерации (далее – Конституционный Суд РФ) обращался к вопросу его полномочий, объясняя это тем, что вся полнота полномочий не может быть отражена

в конституционных нормах и федеральном законодательстве. Поэтому важно осмыслить возможности новых форм, через которые осуществляются президентские полномочия возникающие как явление времени.

Так, появилась «Прямая линия» с Президентом России. 20 июня 2019 г эта форма была использована семнадцатый по счету раз [12]. Активно стала использоваться такая форма, как обращение Президента к народу.

Например, в связи с пандемией COVID-19 В.В. Путин выступал с обращениями к народу 25 марта, 2, 8, 15, 28 апреля, 11, 22 мая, 23 июня 2020 г. [13].

Несомненно, это новые формы, используемые главой государства в демократическом обществе. Они стали актуальны и насущны, ожидаемы народом. В них видна попытка снятия бюрократической дистанции между Президентом государства и простыми гражданами. Это прямое общение с народом. В необходимых случаях по результатам общения с народом Президент РФ дает поручения отдельно взятым чиновникам или органам. Полагаем, использование форм прямого общения можно отнести к дискретным полномочиям главы государства: управлять, выражая свою волю не только через нормативные акты, а через прямые поручения. Конституционный текст содержит исчерпывающий перечень форм актов, посредством которых осуществляется управление: указы (ст. 90, 102), распоряжения (ст. 90), ежегодные послания парламенту России (ст. 84), поручение Правительству Российской Федерации (ст. 117), обращение с запросом в Конституционный Суд РФ (ст. 125). Н.Н. Волобуева отмечает, что поручение может быть оформлено указом или распоряжением, или может носить вид прямого поручения, а также на тот факт, что такое поручение может быть в виде письма [3, с. 109 – 113]. Автором в пример приведены: Письмо Президента РФ от 25.08.2004 г. № Пр-1433 «Перечень поручений, направленных на реализацию Федерального закона “О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“ и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“»; письма, которыми оформляются внесение проекта федерального закона, его отклонение или возвращение без рассмотрения, заключение на проект федерального закона, направляемые в палаты Федерального собрания Российской Федерации. Эти процедуры регулируются Указом Президента РФ от 13.04.1996 г. № 549 «Об утверждении Положения о порядке

взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального собрания Российской Федерации в законотворческом процессе». Все эти формы направлены на полноценную реализацию властных полномочий главы государства. Президент является гарантом прав и свобод человека и гражданина. Граждане могут официально обратиться к нему. Такая форма имеет нормативное закрепление в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59 «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Она может быть реализована, в том числе, и через портал Государственных услуг, сайт <http://letters.kremlin.ru/> Со стороны Президента РФ предусмотрена обязанность ответа на жалобы и обращения.

Фактически Конституция РФ не содержит никаких указаний на возможное взаимодействие главы государства со своими гражданами, ни в качестве права, ни в качестве обязанности. Как показал процесс редактирования Конституции РФ, именно главе государства потребовалось вступить во взаимодействие со своими гражданами по поводу принятия важного политического решения. При этом использовать такую форму, как референдум, Президент РФ не может, поскольку от него не может исходить инициатива на проведение референдума, а процесс подготовки и проведения референдума достаточно продолжителен по времени. Основываясь на этой практике, было бы логичным продолжить совершенствовать конституционный текст, закрепив в нем нормы, определяющие формы непосредственного взаимодействия главы государства с народом, включив в конституционный текст нормы, закрепляющие формы непосредственного взаимодействия главы государства с народом. Так например, сделано в Конституции Болгарии (ч. 2 ст. 98) [15], Конституции Украины (ч. 2 ст. 106) [16]. Помимо обращения к народу, еще одной формой, может стать инициатива назначения общенародного голосования, которое носит не обязательный, как общероссийский референдум, а консультативный характер. Закрепление права президентской инициативы, направленное на выявление интересов и воли народа по важным вопросам государственного строительства, политической жизни, культурных и социальных инициатив, можно было бы поименовать президентским плебисцитом (в Большой российской энциклопедии термин «плебисцит» раскрыт как «всеобщий опрос граждан с целью решения особо важных вопросов» [17]).

### **Список литературы**

1. Федеральным законом от 04.03.1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 10. Ст. 1146.

2. Блинов А.Б. Полномочия Президента Российской Федерации // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2010. № 6. С. 73 – 82.

3. Волобуева Н.Н. Правовые формы реализации полномочий Президента Российской Федерации // Юрист-Правоведь. 2008. № 3 (28). С. 109 – 113.

4. Высоцких С.С. Расширение полномочий Президента как тенденция развития российской государственности // В сб.: Конституция России: глобальное, национальное, региональное. Материалы Международной научно-практической конференции. 2013. С. 127 – 129.

5. Марусина О.В. Полномочия Президента Российской Федерации в осуществлении внешних функций государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: Академия управления МВД Российской Федерации, 2005.

6. Петрушкина Ю.Д. Полномочия Президента РФ как главы государства // Законность и правопорядок в современном обществе. 2013. № 15. С. 80 – 84.

7. Попова Н.Ф. К Вопросу о полномочиях Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти // Вестник РГГУ. Серия: Экономика. Управление. Право. 2013. № 3 (104). С. 62 – 70.

8. Старостина И. А. Общероссийское голосование в контексте конституционных поправок 2020 г // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 18 – 23.

9. Суходольский Г.М. Конституционно-правовые основы взаимодействия в системе государственной власти Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2019.

10. Тлеубаев Ж.С. Соотношение конституционных полномочий Президента РФ и Председателя Правительства РФ // Проблемы права. 2010. № 1 (21). С. 39 – 43.

11. Тянь О.В. Полномочия Президента Российской Федерации по определению основных направлений внешней политики // Мир юридической науки. 2010. № 5. С. 54 – 57.

12. <https://rg.ru/2020/09/09/peskov-priamoj-linii-s-vladimirom-putinym-v-etom-godu-ne-budet.html>

13. <https://www.1tv.ru/shows/vystupleniya-prezidenta-rossii>

14. <https://worldconstitutions.ru/?p=138>

15. <http://www.parliament.am/library/sahmanadrutyunner/bulgaria.pdf>

16. <https://meget.kiev.ua/zakon/konstitutsia-ukraini/razdel-5/>

17. <https://bigenc.ru/law/text/3144744>

*Об авторе:*

РЯЗАНОВА Елена Александровна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного, административного и таможенного права ФГБОУ ВО «Тверской государственной университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), SPIN-код: 2785-4619, e-mail: [lena\\_7765@mail.ru](mailto:lena_7765@mail.ru)

## ABOUT PRESIDENT'S POWERS IN RUSSIAN FEDERATION

**E.A. Ryazanova**

Tver State University

The article examines the forms of exercising powers by the President of the Russian Federation, and proposes to amend the Constitution.

**Keywords:** *President, powers, referendum, plebescite, appeal to the people, amendment of the Constitution.*

*About authors:*

RYAZANOVA Elena – PhD, assistant professor of the department of constitutional, administrative and customs law of the Tver state University (170100, Tver, ul. Zhelyabova, d.33), SPIN-code: 2785-4619, e-mail: lena\_7765@mail.ru

Рязанова Е.А. О полномочиях Президента Российской Федерации // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2020. № 3 (63). С. 35 – 40.