

7. Мельникова М.Н. О возможности и направлениях трансформации системы управления муниципальной собственностью в результате принятия в состав Российской Федерации Республики // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 6. С. 55–59.
8. Пахарева Г.В. Развитие земельно-правовых отношений в Республике Крым и городе федерального значения Севастополь // Аграрное и земельное право. 2014. № 5. С. 40–45.
9. Семичева А.С. Институт договорного регулирования в муниципальном праве // Право и государство: теория и практика. 2009. № 6. С. 17–20.
10. Трофимов В.В. Правообразование в современном обществе: теоретико-методологический аспект: Автореф. дисс. ... д.ю.н. СПб., 2011. 50 с.
11. Тухватуллин Т.А. Единство правового пространства в свете принятия в Российскую Федерацию новых субъектов – Республики Крым и города Севастополя // Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых: сб. ст. М., 2014. С. 104–110.
12. Государство, право и местное самоуправление в России: история и современность: монография / Н.И. Дорохов, С.А. Правкин, Л.Т. Чихладзе; под общ. ред. Н.И. Дорохова. М., 2006.

The organization of local government Republic of Crimea during the transitional period

Oksana Ivanovna Mamina, candidate of juridical sciences assistant Professor Chair Theory of law and natural resource law Moscow State University of Railways (МИИТ)

In accordance with the agreement on the entry of the Republic of Crimea and Sevastopol to the Russian Federation was a transitional period for the integration of the Crimea and Sevastopol in the legal system of the Russian Federation. This period ended January 1, 2015. In the present article attempts to analyze the adaptation process of regional regulatory framework of the new Russian region – Republic of Crimea to the Russian legislation on local government.

Keywords: local government, Republic of Crimea, the subject of the Russian Federation, municipal reform, integration, the legal space of Russia

УДК 342.61

ПРАВОВОЙ СТАТУС ГЛАВЫ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

*Дмитрий Альбертович Самородов, канд. юрид. наук., доц.,
доц. кафедры теории и истории государства и права,
e-mail: samorodov.dmitrij@yandex.ru,
Московский филиал ЛГУ имени А.С. Пушкина,
г. Москва,
<http://www.lgu-moscow.ru>*

Настоящая статья содержит сравнительный анализ формы правления и правового статуса главы государства в России и в ряде зарубежных стран, а также выводы и предложения о совершенствовании правового статуса главы государства в России.

Ключевые слова: Конституция, Президент Российской Федерации, глава государства

25 декабря 2015 г. исполнилось 22 года с тех пор, как Россия живет по Конституции, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. Конституция 1993 г. характеризовалась большим количеством новаций, одной из которых было учреждение поста Президента РФ. В соответствии с ч. 1 ст. 80 Конституции, статус Президента РФ определяется как «глава государства», то есть Президент в полной мере не относится ни к одной ветви власти. Он как бы находится за рамками системы разделения властей, ставится над этой системой. Не случайно правовому положению Президента посвящена

глава 4 Конституции РФ, а главы о Федеральном собрании – парламенте Российской Федерации, Правительстве РФ и судебной власти расположены непосредственно после нее (главы 5, 6 и 7 соответственно).



Д.А. Самородов

В научной литературе нет единства в подходе к определению типа республики, которой является современная Россия. Так, вскоре после своего избрания Президентом РФ, 25 марта 2008 г., в интервью газете «Financial Times», Д.А. Медведев заявил, что «Россия – это президентская республика с сильной исполнительной властью» [1]. Ю.И. Скуратов отмечает, что «по ряду главных позиций российская модель (республики – Д.С.), безусловно, тяготеет к президентской республике. Ее главная черта – контроль за формированием и деятельностью правительства, руководство им» [2]. Схожую позицию занимает и М.В. Баглай, отмечая, что Россия является полупрезидентской республикой, характерной особенностью которых является «необходимость сочетания парламентаризма и сильной президентской власти» [3]. По мнению же авторского коллектива учебника «Конституционное право России» под редакцией А.С. Прудникова и В.И. Авсеенко, «форма президентской власти в России не имеет аналогов в мире» [4]. Авторы упомянутого учебника подчеркивают, что «сильный президент» в Российской Федерации – явление не случайное и его возникновение вызвано спецификой переходного периода, характеризующегося, в частности, острой политической борьбой, жесткой конкуренцией в экономической сфере, наличием сепаратистских и экстремистских движений» [5].

Таким образом, большинство авторов сходятся на том, что Россия не является президентской республикой в чистом виде. По мнению автора, Россия является смешанной республикой, так как для президентских республик характерно совмещение Президентом постов как главы государства, так и главы исполнительной власти (США, Бразилия) и отсутствие специальной должности главы правительства. Вместе с тем, полномочия Президента РФ в известной степени шире, чем у Президентов наиболее типичных президентских республик. Так, Президент РФ имеет право в установленных Конституцией случаях распустить нижнюю палату парламента – Государственную Думу (ст. 111, 117 Конституции РФ), а также отстранить от должности главу субъекта Российской Федерации. Для сравнения, Президент США не имеет права роспуска какой-либо палаты Конгресса либо отрешения от должности губернатора штата. Возникает вопрос: отвечают ли столь широкие полномочия Президента РФ целям строительства в России демократического, правового государства? Не следует ли преобразовать Россию в республику парламентарного типа или вообще упразднить пост Президента РФ? В частности, по мнению доцента НИУ ВШЭ А. Михеева, «...президент, в любом его виде, нужен России, что называется, как телеге пятое колесо. И в будущем, после демонтажа полностью исчерпавшей себя нынешней политической системы, Россия, безусловно, должна стать не президентской, а парламентской республикой». А. Михеев обосновывает свою точку зрения тем, что «...для каждой должности должно быть свое предназначение. Например, премьер-министр занимается экономическими вопросами, министр обороны – армией, министр иностранных дел – делами международными и так далее. Для должности президента я лично подобного обоснования не вижу. В качестве «гаранта конституции»? Да ладно, всем уже давно прекрасно понятно, что этот «гарант» ничего не гарантирует. Есть еще доводы о необходимости наличия некоего «первого лица страны» или «национального лидера». Для России с ее тенденцией вождизма и превращения прежде легально избранного президента в намертво приросшего к властному корыту «отца нации» это категорически противопоказано. Формально первым лицом государства должен быть премьер-министр, чьи функции полностью подчинены парламенту и который может быть этим парламентом максимально просто назначен и смещен. Пусть это самое условное «первое лицо» меняется хоть раз в год, хоть

раз в полгода – тем лучше» [6]. Аналогичные мнения можно услышать и от других представителей «внесистемной оппозиции». Итак, каким должно быть место Президента в системе разделения властей для обеспечения эффективного развития политической системы России в XXI веке?

Напомним вкратце историю вопроса. Пост Президента Российской Федерации был учрежден 17 марта 1991 года на всероссийском референдуме, когда Россия еще была союзной республикой в составе СССР. По результатам референдума в действовавшую на тот момент Конституцию РСФСР от 12 апреля 1978 г. были внесены соответствующие поправки. В Конституции РСФСР правовое положение Президента определялось как «глава государства» и «глава исполнительной власти», при этом высший исполнительный и распорядительный орган государственной власти, – Совет министров РСФСР, – формировался Верховным Советом РСФСР, был ответственен перед этим органом и подотчетен ему (ст. 122–123 Конституции РСФСР от 12 апреля 1978 г.) [7]. Таким образом, по форме правления Россия в период с марта 1991 г. по октябрь 1993 г. была ближе к парламентарным республикам, а Президент был вписан в систему разделения властей.

Работа над новым Основным законом началась летом 1990 г. К осени 1990 г. проект Конституции был опубликован. Данный проект также предусматривал учреждение в России республики, больше похожей на парламентарную, чем на президентскую или смешанную. Однако в мае 1993 г. от имени Президента РФ был предложен альтернативный проект Основного закона, ставший отныне официальным проектом Конституции РФ. Он перераспределял властные полномочия в пользу Президента. Антиельцинская оппозиция расценила его как «монархический» и «авторитарный». Конфликт между Президентом и Верховным Советом, каждый из которых отстаивал свой проект Конституции России, привел к острейшему конституционному кризису. Инициативу в его разрешении взял на себя Президент РФ, нарушив при этом действующую Конституцию. 21 сентября 1993 г. Б.Н. Ельцин издал Указ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в России». Согласно этому Указу, Съезд народных депутатов и Верховный Совет распускались. Одновременно объявлялись выборы в новый парламент и конституционный референдум. Этот Указ, в свою очередь, вызвал вооруженное противостояние между сторонниками Президента и Верховного Совета 3–4 октября 1993 г. и силовой разгон Верховного Совета с применением танков и другой бронетехники.

Новая Конституция вступила в силу 25 декабря 1993 г., с момента ее официального опубликования по результатам всенародного референдума, состоявшегося 12 декабря 1993 года. По мнению автора, именно Указ Б.Н. Ельцина от 21 сентября 1993 г. и последовавший за ним разгон законно избранного законодательного органа – Верховного Совета заложил основу современной политической ситуации в России, при которой роль Федерального Собрания – парламента РФ фактически сведена к роли придатка Администрации Президента РФ и исполнительной власти и к нарушению системы «сдержек и противовесов», призванной обеспечивать сменяемость власти и недопущение ее узурпации одним из предусмотренных Конституцией федеральных органов государственной власти или группой лиц, то есть превращение России в государство с авторитарным политическим режимом.

Таким образом, Конституция от 12 декабря 1993 г. имеет один врожденный порок – она была написана под конкретное лицо (Б.Н. Ельцина), который, стремясь к устранению препятствия в осуществлении либеральных экономических реформ в виде оппозиционного Верховного Совета, при одобрении олигархических кругов внутри России и ряда западных стран закрепил в проведенной через всенародный референдум Конституции беспрецедентно широкий круг полномочий Президента. Итак, требуется ли реформа института Президента Российской Федерации, предусмотренного действующей Конституцией, и если да, то в чем она должна заключаться?

По мнению автора, для Российского государства на протяжении всей его истории была характерна сильная власть главы государства. Так, в ст. 20 свода военно-уголовного законодательства Петра I – Артикула воинского (1715 г.) положение государя определялось следующим образом: «Его величество есть самовластный монарх, который никому на свете о своих делах ответу дать не должен, но силу и власть имеет свои государства и земли, яко христианский государь, по своей воле и благомнению управлять». Аналогичные определения содержались в Морском уставе (1720 г.) и Духовном регламенте (1720 г.). В ст. I Основных законов Российской империи, вступивших в силу 1 января 1835 г., правовой статус главы российского государства был сформулирован так: «Император Российский есть монарх самодержавный и неограниченный. Повиноваться верховной его власти не за страх, но за совесть сам Бог повелевает» [8]. Действующая Конституция Российской Федерации имеет много общего с «Основными государственными законами Российской империи», принятыми в 1906 г. и преобразовавшими Россию из абсолютной в дуалистическую монархию. Напомним, что с учреждением законодательных палат (Государственной Думы и Государственного Совета) российская монархия перестала быть неограниченной. В соответствии с «Основными государственными законами» императору принадлежала верховная самодержавная власть (ст. 4). Он обладал правом законодательной инициативы, без его утверждения ни один закон не вступал в силу. В порядке верховного управления он издавал указы и повеления, подлежащие обязательному заверению председателем Совета министров или министром, ответственным за данную часть управления (контрассигнатура). Император являлся верховным руководителем внешних сношений Российского государства, державным вождем российской армии и флота, объявлял войну и заключал мир, подписывал договоры с иностранными государствами. Он назначал и увольнял главу правительства, министров, высших военных чинов, других должностных лиц, если в отношении последних не было установлено законом иного порядка назначения и увольнения. Императору принадлежало право осуществлять помилование и смягчать наказания, объявлять амнистию. Власть императора передавалась по наследству. Многие из прерогатив императора можно без труда обнаружить в положениях главы 4 действующей Конституции РФ, а место монарха («верховная самодержавная власть») над системой разделения властей фактически соответствует, на взгляд автора, современному месту Президента («глава государства»). В свою очередь, «Основные государственные законы» являются творческой переработкой «Введения к уложению государственных законов», разработанного М.М. Сперанским еще в 1811 г. Необходимость сильной центральной власти в России подчеркивалась и Екатериной II в Наказе Уложенной комиссии в 1767 г.: «Пространство государства предполагает самодержавную власть в той особе, которая им правит. Надлежит, чтобы скорость дел, из дальних стран присылаемых, награждала медление, отдаленностью мест причиняемое. Всякое другое управление не только было бы для России вредно, но и вконец разорительно».

Автор считает, что в данной работе новыми являются следующие положения и результаты. Сильная власть главы государства является исторической особенностью государственного строя России, а нынешняя Конституция имеет прямую преемственность с целым рядом других отечественных законодательных актов XIX и XX века. Поэтому вряд ли целесообразно превращение России в парламентскую республику во главе с премьер-министром, назначаемым и смещаемым парламентом. При этом, по мнению автора, для избежания превращения власти Президента в монархическую власть, необходимо внести поправки в ряд норм главы 4 Конституции РФ. В частности, представляется целесообразным: 1) вновь вернуться к избранию Президента сроком на 4 года вместо нынешних 6 лет. Шестилетний срок полномочий Президента представляется автору избыточным, даже для государств с сильной президентской властью. Так, Конституция США предусматривает избрание Президента сроком на 4 года, Франции и Украины – на 5 лет [9]; 2) изложить ч. 2 ст. 81 Конституции РФ в следующей редакции:

«Одно и то же лицо не может занимать должность Президента РФ более двух сроков». Здесь целесообразно воспользоваться опытом США, где соответствующая норма была закреплена XXII поправкой к Конституции; 3) упростить, по сравнению с имеющимся, порядок отрешения Президента РФ от должности. В частности, предлагается сформулировать ч. 2 ст. 93 Конституции РФ следующим образом: «Решение Государственной Думы о выдвижении обвинения и решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности должны быть приняты большинством голосов от общего числа в каждой из палат по инициативе не менее одной трети депутатов Государственной Думы». Подобные меры, по мнению автора, будут содействовать предотвращению узурпации власти, застою и деградации политической системы, создадут предпосылки для более эффективной реализации положений ч. 1 ст. 3 Конституции РФ, согласно которой носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ и для превращения России в по-настоящему демократическое, правовое государство с сохранением в то же время исторически сложившегося института сильной власти главы государства в России.

Литература

1. Разделяй и не двоевластвуй: интервью. Грани.Ру: сайт. URL: <http://grani.ru/Politics/Russia/President/m.134895.html>
2. Конституционное право России: учебник / отв. ред. А.Н. Кокотов и М.И. Кукушкин. 4-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма: Инфра-М, 2010. С. 332–333.
3. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник / М.В. Баглай. 6-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2007. С. 149.
4. Конституционное право России: учебник для студентов вузов / А.С. Прудников и др.; под ред. А.С. Прудникова, В.И. Авсеенко. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2006. С. 453.
5. Конституционное право России: учебник для студентов вузов / А.С. Прудников и др.; под ред. А.С. Прудникова, В.И. Авсеенко. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2006. С. 453.
6. Конституционное право. Сущность президентской власти // Isfic.Info: сайт. URL: <http://isfic.info/ebzееv/konprav59.htm>
7. Хрестоматия по истории государства и права России: учеб. пособие / сост. Ю.П. Титов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби; Изд-во Проспект, 2008. С. 422.
8. История отечественного государства и права: учебно-методический комплекс (учебное пособие) / сост. Д.А. Самородов / Московский филиал ЛГУ имени А.С. Пушкина, 2015. 281 с. URL: knigafund.ru (Электронная библиотека «Книгафонд»).
9. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: практикум / В.Е. Чиркин. 2-е изд., перераб. М.: Норма, 2009. С. 209, 234, 258.

The legal status of the head of the Russian state history and modernity

Dmitiy Al'bertovich Samorodov, PhD. jurisprudence., Assoc., Assoc. Department of Theory and History of State and Law, Moscow branch of the Leningrad State University named after AS Pushkin Moscow

This article contains a comparative analysis of forms of government and legal status head of state in Russia and in several foreign countries, as well as conclusions and suggestions on improvement of the legal status of the head of state in Russia.

Keywords: constitution, the President of the Russian Federation, head of state, state leader