

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
«Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского»

*На правах рукописи*

**Кишоян Наира Алексеевна**

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ  
ПОЛНОМОЧИЙ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
В СФЕРЕ КОНКРЕТИЗАЦИИ ПРАВОВОГО СТАТУСА ЛИЧНОСТИ**

12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс;  
муниципальное право

**Диссертация**

**на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук**

**Научный руководитель –**  
кандидат юридических наук,  
доцент **Крючкова Елена Анатольевна**

Саратов – 2015

## О Г Л А В Л Е Н И Е

ВВЕДЕНИЕ .....	3
ГЛАВА I. ТЕОРЕТИКО-ИСТОРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ КОМПЕ- ТЕНЦИИ ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА В СФЕРЕ КОНКРЕТИЗАЦИИ ПРАВОВОГО СТАТУСА ЛИЧНОСТИ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ	17
1.1. Понятие и содержание полномочий главы Российского госу- дарства в сфере конкретизации правового статуса личности.....	17
1.2. Генезис полномочий Президента Российской Федерации в сфере конкретизации правового статуса личности .....	34
1.3. Полномочия президента по конкретизации правового положе- ния личности в зарубежных странах .....	51
ГЛАВА II. РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ПРЕЗИДЕНТА РОС- СИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ КОНКРЕТИЗАЦИИ ПРАВОВО- ГО СТАТУСА ЛИЧНОСТИ .....	72
2.1. Механизм реализации полномочий Президента Российской Федерации в сфере конкретизации правового статуса личности.....	72
2.2. Формы реализации полномочий главы Российского госуда- рства в сфере конкретизации правового статуса личности	86
2.3. Реализация полномочий Президента Российской Федерации по решению вопросов гражданства и предоставлению политического убежища.....	117
2.4. Реализация полномочий Президента Российской Федерации по награждению государственными наградами Российской Федерации, присвоения почетных званий Российской Федерации.....	148
2.5. Реализации полномочий главы государства по осуществле- нию помилования в России .....	165
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	184
Библиографический список использованной литературы.....	189

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы диссертационного исследования** обусловлена современными тенденциями развития института президентства в России в условиях модернизации российской государственности.

Приоритетным направлением деятельности главы Российского государства является сфера прав человека, что вытекает из положения о его правах и свободах как высшей ценности. Конституция РФ 1993 г. провозгласила Президента РФ гарантом прав и свобод человека и гражданина, тем самым отведя ему особое место в системе государственного обеспечения интересов личности. Слова присяги при вступлении в должность накладывают на главу государства обязательства уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, верно служить народу. Исходя из этого, Президент РФ осуществляет контроль за положением дел в стране в гуманитарной сфере, своевременно реагирует на нарушения прав и свобод человека и гражданина и принимает меры по устранению и восстановлению нарушенных прав. Такую деятельность он проводит в качестве координатора всей системы государственной власти через определение основных направлений политики государства, взаимодействие с органами власти или непосредственное руководство их деятельностью в определенных сферах, в частности нормотворчества, в том числе законотворчества.

Одним из значимых направлений деятельности главы Российского государства в гуманитарной сфере является реализация полномочий, установленных ст. 89 Конституции РФ: по решению вопросов гражданства, предоставления политического убежища, награждения государственными наградами, присвоения почетных званий и осуществления помилования. Наделение Президента РФ данными полномочиями обусловлено тем, что он выступает персонафицированным представителем государства, от лица которого решает вопросы по конкретизации правового статуса личности.

Совершенствование конституционно-правового регулирования полномочий Президента РФ в сфере гражданства, политического убежища, награ-

ждения государственными наградами, присвоения почетных званий и помилования имеет не только важное теоретико-доктринальное значение для науки конституционного права, но также влияет на эффективность реализации прав и свобод человека и гражданина в указанных сферах.

Современные политико-правовые реалии России позволяют сделать вывод о необходимости корректировки конституционного регулирования полномочий Президента России в сфере конкретизации правового статуса личности. Нормы, закрепляющие соответствующие полномочия Президента РФ, в ряде случаев характеризуются правовыми дефектами: пробельностью, коллизийностью, дублированием, недостаточной систематизированностью, зачастую носят расширительный характер толкования, что приводит к реализации скрытых «сверхполномочий» главы государства. Существуют различные научные подходы по вопросам закрепления пределов правового регулирования полномочий Президента РФ.

Проблема обеспечения прав и свобод человека и гражданина, несмотря на частое обращение к ней ученых-юристов, продолжает оставаться в центре внимания как научного сообщества, так и практических работников, а также общества в целом. По словам Президента РФ, ни одну из актуальных задач, стоящих перед страной, нельзя решить без обеспечения прав и свобод человека и гражданина, без развития демократии и гражданского общества.

Конституционно-правовой статус главы Российского государства как гаранта прав человека неоднократно подвергался анализу в юридической литературе, но на современном этапе возникает необходимость детального исследования полномочий главы государства, закрепленных в ст. 89 Конституции РФ.

Возложение обязанностей в сфере конкретизации правового статуса личности на Президента РФ вытекает из его особого места в системе государственного обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Именно Президент РФ от имени государства как его глава наделяется полномочиями по персональному решению в отношении конкретных лиц вопросов граждан-

ства в общем порядке, политического убежища, награждения государственными наградами и присвоения почетных званий, осуществления помилования. Наделение физического лица указанными полномочиями делает возможным реализацию его прав и свобод в более полной мере.

Недостаточная разработанность и актуальность указанной тематики, ее большая практическая значимость для современного развития и совершенствования механизма реализации полномочий Президента РФ в сфере конкретизации правового статуса личности обусловили необходимость новых подходов в исследуемой сфере и определили выбор темы диссертационной работы.

**Целью диссертационного исследования** является проведение комплексного исследования конституционно-правовых основ и механизма реализации полномочий Президента РФ, закрепленных в ст. 89 Конституции РФ. Для ее достижения автором были поставлены следующие **задачи**:

выявление сущности и содержания категорий «конкретизация правового статуса личности» и «полномочия Президента РФ в сфере конкретизации правового статуса личности»;

исследование процесса развития и конституционного закрепления полномочий главы Российского государства в сфере конкретизации правового статуса личности в хронологической последовательности;

проведение сравнительно-правового анализа зарубежного опыта по законодательному закреплению и реализации полномочий Президента РФ в сфере конкретизации правового статуса личности;

определение и анализ понятия «механизм реализации полномочий Президента РФ в сфере конкретизации правового статуса личности», выделение его структурных элементов;

определение форм реализации полномочий главы Российского государства в сфере конкретизации правового статуса личности;

выявление проблем конституционно-правового регулирования полномочий главы Российского государства по решению вопросов гражданства и предоставления политического убежища, награждения государственными на-

градами, присвоения почетных званий, осуществления помилования, формулирование предложений по совершенствованию законодательства по указанным вопросам.

**Объектом** исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере конституционно-правового регулирования и реализации полномочий Президента РФ по конкретизации правового статуса личности в России.

**Предмет исследования** составляют Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы Российской Федерации, акты Президента РФ и исполнительных органов государственной власти, судебная и правоприменительная практика, положения стратегических политико-правовых документов главы государства, проекты федеральных законов и иных нормативно-правовых актов, конституции и иные законодательные акты ряда зарубежных стран, а также акты досоветского и советского периодов, регулирующие вопросы в сфере конкретизации правового статуса личности.

**Методологическую основу диссертационного исследования** составляют апробированные общенаучные и специальные методы познания.

Применение логического метода научного познания позволило создать основу для осуществления всестороннего и полного исследования полномочий Президента РФ в сфере конкретизации правового статуса личности.

Использование анализа, синтеза и системного метода дали возможность сформулировать авторские понятия «конкретизация правового статуса личности», «полномочия Президента РФ в сфере конкретизации правового статуса личности», «механизм реализации полномочий Президента РФ в сфере конкретизации правового статуса личности», «формы реализации полномочий главы Российского государства в сфере конкретизации правового статуса личности».

С помощью исторического метода был исследован генезис полномочий главы Российского государства в сфере конкретизации правового статуса

личности и выявлены особенности таких полномочий на разных этапах развития президентства в России.

Сравнительно-правовой метод способствовал проведению анализа полномочий президентов ряда зарубежных стран (США, Ирландии, Французской Республики, Республики Армения) в сфере конкретизации правового статуса личности, выявлению схожих черт и различий с полномочиями Президента РФ.

Формально-юридический метод применялся в процессе анализа действующего законодательства по урегулированию полномочий Президента РФ в сфере конкретизации правового статуса личности.

Статистический метод позволил проанализировать практику принятия решений Президентом РФ по вопросам гражданства Российской Федерации, предоставления политического убежища, награждения государственными наградами, присвоения почетных званий Российской Федерации и осуществления помилования.

Использование указанных методов научного познания способствовало комплексному исследованию объекта, детальному анализу и обобщению правового, теоретического и практического материала, определению пробелов и дефектов, выработке предложений и рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства в сфере конкретизации правового статуса личности.

**Степень научной разработанности темы.** Тематика диссертационного исследования обусловила комплексный характер изучения научных разработок представителей российской правовой науки. Общетеоретической основой диссертации послужили труды ученых в области теории государства и права и конституционного права: С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, М.В. Баглая, Г.В. Барабашева, Д.Н. Бахраха, А.А. Белкина, А.Г. Бережнова, Д.С. Велиевой, К.С. Вельского, Н.В. Витрука, Л.Д. Воеводина, А.В. Должикова, В.Т. Кабышева, Т.Г. Командировой, С.А. Комарова, Е.В. Комбаровской, Г.Н. Комковой, М.А. Краснова, М.Н. Лазутовой, М.А. Лапиной, В.О. Лучина, А.В. Малько,

И. Марино, Н.И. Матузова, В.В. Невинского, В.С. Нерсисянца, А.А. Подмарева, Е.В. Поздновой, Г.С. Прокофьева, Г.В. Селезнева, А.И. Черкасова, К.В. Черкасова, Б.В. Чигидина, И.Г. Шаблинского, Б.С. Эбзеева, Л.М. Энтина.

Научную базу исследования теоретических основ правового статуса Президента РФ составили работы таких ученых, как В.В. Вестров, Н.Н. Волобуева, В.Ф. Волович, Б.Н. Габричидзе, Г.В. Дегтев, Ю.А. Дмитриев, А.Л. Журавлев, Д.Л. Златопольский, А.В. Зуйков, С.Ю. Кашкин, О.Н. Кичалюк, Д.А. Ковачев, А.Е. Козлов, Е.И. Козлова, Е.И. Колюшин, Н.М. Конин, М.А. Краснов, А.А. Котенков, Б.С. Крылов, О.Е. Кутафин, В.И. Лысенко, В.В. Маклаков, Г.В. Мальцев, М.Н. Марченко, Н.А. Михалева, Ж.И. Овсепян, Л.А. Окуньков, А.А. Панов, Д.Н. Петровский, А.Н. Писарев, С.В. Поленина, Л.Л. Попов, А.С. Постников, В.И. Радченко, М.Р. Сафаров, Н.А. Сахаров, Г.Н. Селезнев, Н.Н. Скрыпников, О.А. Снежко, В.Г. Стрекозов, Ю.А. Тихомиров, Е.А. Тихон (Крючкова), А.В. Щипанов, В.Е. Чиркин.

Кроме того, автор обращался к исследованиям, посвященным изучению полномочий Президента РФ как гаранта прав и свобод человека, решающего вопросы в сфере конкретизации правового статуса личности: А.Ф. Алиева, С.В. Березки, К.Н. Бобылевой, И.Л. Волошенко, Б.П. Елисеева, В.И. Кайнова, А.М. Ковалева, Е.В. Колесникова, Н.Е. Колобаевой, С.Г. Колбая, С.А. Осетрова, Е.И. Полуниной, Н.А. Сахарова, Д.Ю. Скуратова, Ю.И. Скуратова, В.Н. Суворова, А.М. Тарасова, Е.А. Тихон (Крючкова), Д.В. Фарафанова, А.А. Панова, В.И. Радченко, И.В. Филиппова, И.Д. Хутинаева.

Определенный вклад в разработку отдельных вопросов полномочий Президента РФ в сфере российского гражданства был внесен Т.Н. Балашовой, О.Г. Брянцевой, Н.А. Ворониной, Д.Е. Горовцовым, А.В. Мещеряковым, О.О. Мироновым, Ж.И. Овсепян, А.М. Турубинером, Е.С. Шуршаловой.

Вопросы предоставления политического убежища являлись предметом изучения таких ученых, как П.В. Анисимов, А.Н. Антипов, В.А. Волохова, А.А. Рыжов.

Отдельные аспекты полномочий Президента РФ по государственному поощрению рассматривались В.М. Барановой, В.А. Винокуровым, Н.А. Грушиной, В.А. Дуровым, В.М. Дуэль, О.М. Киселевой, А.С. Налбандяном, Е.В. Трофимовым, М.Д. Шаргородским.

Вопросы предоставления помилования в Российской Федерации исследовались О.В. Брежневым, А.Я. Гришко, И.А. Гукасовым Ю.Н. Деминым, И.Л. Марогуловой, А.С. Михлиным, А.И. Приставкиным, Л.А. Прохоровым, Ю.В. Саженовым, В.И. Селиверстовым.

Однако в работах указанных авторов полномочия Президента РФ, закрепленные в ст. 89 Конституции РФ, рассматривались лишь косвенно. Настоящее исследование призвано восполнить этот пробел. Не умаляя значимости накопленного теоретического опыта и признавая огромный вклад ученых в исследование отдельных аспектов рассматриваемых вопросов, тем не менее, следует отметить необходимость системного изучения вопросов полномочий Президента РФ в сфере конкретизации правового статуса личности с позиции науки конституционного права.

**Теоретическая основа исследования** представлена современными достижениями науки конституционного права, а также результатами изысканий в области теории и истории государства и права, международного права, административного права, уголовного права, иных гуманитарных наук.

**Правовую основу исследования** составили Конституция РФ 1993 г., международные правовые акты; федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы Российской Федерации; указы и распоряжения Президента РФ, послания Президента РФ Федеральному Собранию, поручения Президента РФ; постановления и распоряжения Правительства РФ, акты Федеральной миграционной службы России; конституции и иные нормативные правовые акты ряда зарубежных стран; Конституции РСФСР 1918 г., 1925 г., 1937 г., 1978 г.; нормативные правовые акты СССР, законы Российской империи.

**Эмпирической основой диссертационного исследования** послужили правовые позиции Конституционного Суда РФ. Проанализирована информация, содержащаяся в стенограммах заседаний вспомогательных органов при Президенте РФ, а также в статистических данных государственных органов.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в том, что оно представляет собой одну из первых комплексных работ, содержащую теоретико-правовой анализ конституционных полномочий Президента РФ в сфере конкретизации правового статуса личности и механизма их реализации.

Впервые в рамках диссертационного исследования сформулированы понятия «конкретизация правового статуса личности», «полномочия Президента РФ в сфере конкретизации правового статуса личности», «механизм реализации полномочий Президента РФ в сфере конкретизации правового статуса личности» с выделением его структурных элементов, а также «формы реализации полномочий главы Российского государства в сфере конкретизации правового статуса личности».

Особое внимание уделяется правовой регламентации и проблемам реализации полномочий главы Российского государства по решению вопросов гражданства и предоставления политического убежища, награждения государственными наградами и присвоения почетных званий Российской Федерации, осуществления помилования.

Научная новизна заключается также в предложениях по совершенствованию норм Конституции РФ и российского законодательства, регулирующих полномочия Президента РФ по конкретизации правового статуса личности.

В результате проведенного исследования на защиту **выносятся следующие положения**, являющиеся новыми или содержащими элементы новизны, в которых отражается авторское понимание содержания полномочий Президента РФ в сфере правового статуса личности:

1. Общий правовой статус лица не может учесть всего разнообразия субъектов права, их отличий, особенностей, специфики, а индивидуальный статус определяет положение конкретного лица. Индивидуальный правовой

статус представляет собой совокупность персонифицированных обязанностей и прав гражданина. Ввиду этого под *конкретизацией правового статуса личности* следует понимать правовое воздействие, в том числе правовое регулирование, выражающееся в уточнении, индивидуализации правового положения личности.

2. *Полномочия Президента РФ в сфере конкретизации правового статуса личности* включают полномочия (права и обязанности) главы государства по правовому воздействию, в том числе правовому регулированию, выражающемуся в уточнении, индивидуализации правового положения личности по вопросам гражданства, политического убежища, награждения государственными наградами, присвоения почетных званий и помилования.

3. *Механизм реализации полномочий Президента РФ в сфере конкретизации правового статуса личности* – это структурно-взаимосвязанная совокупность организационно-правовых мер, направленных на регулирование общественных отношений по решению вопросов гражданства и предоставления политического убежища, награждения государственными наградами, присвоения почетных званий и осуществления помилования. Системными элементами механизма реализации полномочий Президента РФ в этой сфере служат решения и действия главы государства, президентский контроль, деятельность вспомогательных органов при Президенте РФ.

4. Под *формой реализации полномочий главы Российского государства в сфере конкретизации правового статуса личности*, следует понимать внешне выраженное действие Президента РФ в рамках его компетенции, предусмотренной ст. 89 Конституции РФ, влекущее юридически значимые последствия для субъектов права в сфере гражданства, политического убежища, награждения государственными наградами, присвоения почетных званий и помилования. К таким формам относятся акты главы государства нормативного и ненормативного характера: указы и распоряжения (ст. 90 Конституции РФ); ежегодные послания Федеральному Собранию (ст. 84 Конституции РФ); поручения и указания (Указ Президента РФ от 28 марта 2011 г. № 352); обращение с запросом в Конституционный Суд РФ (ст. 125 Конституции РФ) и т.д.

5. Предлагается уточнить положение п. «а» ст. 89 Конституции РФ, указав, что Президент решает вопросы гражданства *в общем порядке* как это детализировано в Федеральном законе от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», поскольку вопросы гражданства, находящиеся в компетенции иных органов государственной власти, могут носить как общий, так и конкретный характер.

Обоснована необходимость внесения изменения в Конституцию РФ 1993 г., в соответствии с которым ст. 89 предлагается изложить в следующей редакции:

«Президент Российской Федерации:

а) решает вопросы гражданства Российской Федерации *в общем порядке* и предоставления политического убежища;

б) награждает государственными наградами Российской Федерации, присваивает почетные звания Российской Федерации, высшие воинские и высшие специальные звания;

в) осуществляет помилование».

6. С целью устранения дублирования актов и приведения законодательства в соответствие с п. «в» ст. 71 и ст. 76 Конституции РФ необходимо исключить ч. 2 из ст. 29 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»: «*Президент Российской Федерации утверждает положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации*». Соответствующее регулирование должно осуществляться федеральным законом о гражданстве и регламентами органов, ведающих делами о гражданстве.

7. Отсутствие практики реализации норм института политического убежища, установленного ст. 63 Конституции РФ, подмена в конституционной практике права лиц на политическое убежище правом на получение статуса беженца обуславливают целесообразность принятия федерального закона «О временном и политическом убежище», в котором предлагается дать следующее определение *политического беженца*: это лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обосно-

ванных опасений стать жертвой преследований за общественно-политическую деятельность и политические убеждения, которые не противоречат демократическим принципам, признанным международным сообществом и нормами международного права, находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений.

Кроме того, следует внести изменения в подп. 1 п. 1 ст. 1 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах», исключив такое основание признания беженцем, как *преследование за политические убеждения*.

8. Конституционная практика свидетельствует о необходимости правового закрепления возможности *отказа от награждения* лица, в отношении которого готовится или принят индивидуально-определенный указ о награждении государственной наградой или присвоении почетного звания. Согласно существующей практике награжденный вправе не принять награду или возвратить ее государству, однако такие действия не влекут отмены Указа Президента РФ о награждении соответствующего лица, в силу чего лицо, отказавшееся от награды, продолжает рассматриваться в качестве награжденного. Закрепление же возможности отказа лица от награждения позволит сэкономить время государственных структур на оценку материалов о награждении, деликатно разрешить ситуацию, когда награждаемый не желает получать награду. На данном этапе такое основание должно быть регламентировано в действующем Указе Президента РФ от 7 сентября 2010 г. № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации», для чего подп. 2 п. 18 предлагается изложить в следующей редакции: «Глава муниципального образования рассматривает документы о награждении *и направляет уведомление лицу, в отношении которого имеется ходатайство о награждении. После получения письменного согласия лица, представленного к государственной награде, глава муниципаль-*

*ного образования направляет документы для дальнейшего рассмотрения высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации». Пункт 42 необходимо дополнить следующим положением: «В случае отказа от награды лицом, в отношении которого был принят указ о награждении, Президент РФ принимает решение об отмене данного указа».*

9. В связи с закреплением в Указе Президента РФ от 28 декабря 2001 г. № 1500 «О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации» полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) по внесению Президенту РФ представления о целесообразности применения акта о помиловании считаем необходимым дополнить ст. 18 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» подп. «д» 2) п. 7: «В соответствии с установленной процедурой вносит Президенту Российской Федерации представление о целесообразности применения акта о помиловании в отношении осужденного или лица, отбывшего назначенное судом наказание и имеющего неснятую судимость».

**Теоретическая значимость работы** заключается в научном обосновании положений, не нашедших достаточного отражения в действующем законодательстве и практике реализации главой Российского государства полномочий в исследуемых сферах. Выводы и предложения, содержащиеся в диссертации, имеют существенное значение для конституционного права как науки и могут быть использованы в нормотворческой деятельности органов государственной власти с целью устранения дефектов и пробелов в правовом регулировании полномочий Президента РФ в сфере конкретизации правового статуса личности.

Основные положения и выводы диссертационной работы могут быть использованы в качестве теоретико-методологической основы при проведении научных изысканий в данной области.

**Практическая значимость исследования** состоит в разработке конкретных предложений и рекомендаций по совершенствованию законодательства в сфере закрепления полномочий Президента РФ в сфере конкретизации правового статуса личности. Положения диссертации могут быть использованы при разработке учебных пособий и рабочих программ по конституционному праву России и ряда спецкурсов.

Автором обоснована необходимость новой редакции ст. 89 и 90 Конституции РФ, сформулированы предложения по внесению изменений и дополнений в федеральные законы (от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (в ред. от 20 апреля 2014 г.); от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 27 мая 2014 г.); от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» (в ред. от 2 июля 2013 г.); Указ Президента РФ от 7 сентября 2010 г. № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации» (в ред. от 25 июля 2014 г.).

**Апробация результатов диссертационного исследования.** Основные положения и выводы, сформулированные в исследовании, отражены в научных публикациях, выступлениях на научных семинарах. Результаты диссертационного исследования апробированы в докладах автора на конференциях различного уровня: Международном конституционном форуме «Участие граждан в управлении делами государства: Проблемы правового регулирования и реализации в условиях модернизации России» (Саратов, 10 декабря 2010 г.); Всероссийской научно-практической конференции студентов и аспирантов «Актуальные проблемы правового и политического развития России» (Саратов, апрель 2011 г.); Международной научно-практической конференции «Политико-правовые проблемы взаимодействия власти, общества и бизнеса: опыт России и зарубежных стран» (Саратов, 2–3 июля 2011 г.); Международной научно-практической конференции «Право и его реализация в XXI веке» (Саратов, 29–30 сентября 2011 г.); Международном конституци-

онном форуме «Конституционная юстиция в политической и правовой системах России» (Саратов, 10 декабря 2011 г.); Всероссийской научно-практической конференции студентов и аспирантов «Актуальные проблемы правового и политического развития России» (Саратов, 20 апреля 2012 г.); Международной научно-практической конференции аспирантов и преподавателей «Власть, общество и бизнес в регионе: перспективы эффективного взаимодействия» (Саратов, 2–3 июля 2012 г.); Международном конституционном форуме «Конституционные основы информационной политики в России и за рубежом» (Саратов, 12–15 декабря 2012 г.); Всероссийской научно-практической конференции студентов и аспирантов «Актуальные проблемы правового и политического развития России» (Саратов, 19 апреля 2013 г.); Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов и аспирантов «Наука XXI века: молодежное измерение» (Саратов, 25–26 апреля 2013 г.); Международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации «Конституция Российской Федерации – правовая основа развития современной российской государственности» (Саратов, 19-20 сентября 2013 г.).

По теме диссертационного исследования опубликовано 13 научных статей общим объемом 2,95 п.л., 3 из них – в российских рецензируемых научных журналах, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки РФ.

**Структура диссертации** обусловлена целями и задачами, отражающими научно-практический характер исследования. Работа состоит из введения, двух глав, включающие восемь параграфов, заключения и библиографического списка использованной литературы.

# ГЛАВА I. ТЕОРЕТИКО-ИСТОРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ КОМПЕТЕНЦИИ ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА В СФЕРЕ КОНКРЕТИЗАЦИИ ПРАВОВОГО СТАТУСА ЛИЧНОСТИ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

## 1.1. Понятие и содержание полномочий главы Российского государства в сфере конкретизации правового статуса личности

Конституция РФ 1993 г. определяет статус Президента РФ как главы государства, гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 80). Президент РФ принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти; определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, представляет Россию внутри страны и в международных отношениях. Данные функции являются исключительной прерогативой Президента РФ.

Президент РФ как гарант прав и свобод человека и гражданина несет персональную ответственность за бесперебойную работу механизма обеспечения прав человека. Для этого он обязан принимать все необходимые меры в случаях сбоев в их реализации по тем или иным причинам. Возложение на главу государства обязанности быть гарантом означает, что он призван действовать персонально<sup>1</sup>.

Свои функции Президент РФ осуществляет через реализацию полномочий, закрепленных в Конституции РФ, которые можно объединить по следующим сферам<sup>2</sup>:

- а) формирование федеральных органов государственной власти;
- б) руководство внутренней политикой страны и взаимоотношений с иными государственными органами;

---

<sup>1</sup> См.: *Окуньков Л.А.* Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М., 1996. С. 40.

<sup>2</sup> См.: *Авакьян С.А.* Конституционное право России: учебное пособие: в 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 311.

- в) руководство внешней политикой государства;
- г) обеспечение безопасности и обороны государства, стабильности общественного порядка в стране;
- д) обеспечение конституционного статуса личности.

Следует согласиться с мнением о том, что президентские полномочия по обеспечению конституционного статуса личности можно связать с компетенцией Президента РФ, которая устанавливается ч. 2 ст. 80 Конституции РФ. В данном случае Президент РФ выступает:

гарантом *Конституции РФ*, поскольку права и свободы человека и гражданина зафиксированы в Основном Законе государства и составляют его неотъемлемую и важную часть, обладающую повышенной защищенностью;

гарантом *прав и свобод человека и гражданина* как высшей ценности государства;

гарантом *суверенитета, целостности и независимости государства* как необходимых условий, обеспечивающих безопасное и свободное развитие личности;

гарантом *согласованного функционирования и взаимодействия* органов государственной власти, смысл деятельности которых сводится к обеспечению прав и свобод человека и гражданина<sup>1</sup>.

Предоставление данных полномочий главе государства юридически и практически обосновано, ведь Президент РФ выступает персонифицированным лицом, олицетворяющим Российскую Федерацию, и, следовательно, на него возложена вся полнота власти по обеспечению прав и свобод человека и гражданина. Роль Президента РФ трудно переоценить – он концентрирует интересы всего общества и государства.

Конституция РФ 1993 г. предусматривает главенствующее конституционное положение Президента РФ. Это, естественно, отражается в формах его взаимоотношений с иными органами государственной власти<sup>2</sup>, в том числе

---

<sup>1</sup> См.: Тихон Е.А. Президент Российской Федерации – гарант прав и свобод человека и гражданина. Саратов, 2008. С. 61–62.

<sup>2</sup> См.: Марино И. Президент Российской Федерации: Конституционно-правовые отношения. От Конституционного Сопределения до современной практики. М., 2007. С. 26.

при реализации полномочий в сфере конкретизации правового статуса личности. Такое взаимодействие, как правило, выражается в непосредственном руководстве и координации деятельности органа либо в равноправном сотрудничестве и совместном решении государственных задач, поскольку положение, в котором органы власти государства эффективно и в полном объеме реализуют обязанности в пределах своей компетенции, служит необходимым условием обеспечения и реализации прав и свобод человека и гражданина.

Президент РФ не может выполнять функции иных органов власти государства, но как глава Российского государства обязан обеспечивать их согласованное функционирование и взаимодействие, чтобы была достигнута основная цель их деятельности – обеспечение и гарантирование реализации прав и свобод человека и гражданина. Вследствие этого Президент РФ выступает ключевой фигурой во властных структурах государства. Такое положение главы государства вытекает из закреплённой совокупности и значимости выполняемых им функций, а также его места в непрерывной деятельности всего государственного механизма страны.

В свою очередь полномочия Президента России, включающие «координацию гуманитарной деятельности органов власти государства», возможно разбить на следующие группы:

1) *учредительные и кадровые полномочия* с целью создания, реорганизации и ликвидации органов власти и полномочия по назначению их персонального состава;

2) *полномочия по координации и взаимодействия Президента РФ и органов государственной власти*. Президент РФ при осуществлении функции гаранта прав и свобод человека и гражданина опирается на весь механизм государства, обеспечивает эффективность судебной, законодательной и исполнительной ветвей власти;

3) *полномочия по взаимному контролю* Президента РФ и органов власти государства с учетом критерия «конституционности решений, актов и совершенных действий»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Тихон Е.А. Указ. раб. С. 38.

Исследование полномочий главы Российского государства свидетельствует о том, что приоритетным направлением его деятельности является именно сфера прав человека, что вытекает из положения о правах и свободах человека и гражданина как высшей ценности (ст. 2 Конституции РФ), а Президент РФ как представитель государства обязан создать условия для их признания, соблюдения, защиты и механизма реализации.

Природа ценностей определяется «критерием необходимой позитивной полезности для человека, значимостью объектов окружающей действительности в удовлетворении личных, групповых и общественных потребностей и интересов»<sup>1</sup>. При этом конституционные ценности, закрепленные и гарантируемые в качестве основ конституционного строя, выступают определяющими по отношению ко всем иным конституционным ценностям.

Основой конституционных ценностей является человек, его жизнь, достоинство, здоровье, благосостояние и другие блага<sup>2</sup>. Как справедливо указывает Д.С. Велиева, реализация государственной политики по обеспечению достойной жизни и повышения ее качества способствует интересам не только государства, но и общества в целом<sup>3</sup>. В свою очередь В.В. Невинский предлагает рассматривать обеспечение достоинства человека как его самостоятельное право, конституционный принцип и цель деятельности государства<sup>4</sup>.

Следует согласиться с точкой зрения Е.А. Тихон, согласно которой анализ конституционно-правового статуса главы Российского государства свидетельствует о том, что большинство полномочий главы Российского государства, которые реализуются им лично или через государственные орга-

---

<sup>1</sup> *Витрук Н.В.* Конституционные ценности: вопросы теории и практики // Конституция РФ и развитие современной государственности (к 15-летию Конституции РФ): сборник тезисов докладов: по материалам Международной научно-практической конференции (Саратов, 3-4 октября 2008 г.) / отв. ред. О.С. Ростова. Саратов, 2009. С. 3.

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 5.

<sup>3</sup> *Велиева Д.С.* Право на достойный уровень жизни в контексте обеспечения благоприятного состояния окружающей среды: правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционная юстиция в политической и правовой системах России: материалы Международного Конституционного форума (г. Саратов, 15–16 декабря 2011 г.). Вып. 3: сборник научных статей. Саратов, 2012. С. 30.

<sup>4</sup> *Невинский В.В.* Конституция Российской Федерации и достоинство человека (воспоминание о будущем) // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 48.

ны, необходимо анализировать с позиции гарантирования прав и свобод человека и гражданина, ведь глава Российского государства выступает в качестве персонифицированного представителя государства, чья функция заключается в обеспечении прав личности<sup>1</sup>. Действительно, в «построении эффективного государственного механизма, подборе профессиональных кадров органов власти государства, обеспечении внутренней и внешней безопасности, а также законности конечная цель – благополучие народа и полная реализация прав и свобод человека и гражданина»<sup>2</sup>.

Традиционно конституционную функцию Президента РФ как гаранта прав и свобод человека и гражданина связывают с реализацией им своих полномочий, закрепленных в ст. 89 Конституции РФ<sup>3</sup>: решение вопросов гражданства Российской Федерации, предоставления политического убежища, награждения государственными наградами Российской Федерации, присвоения почетных званий Российской Федерации и осуществления помилования. Данные полномочия главы государства ряд авторов объединяют термином «обеспечение правового статуса личности»<sup>4</sup> либо «полномочия в сфере правового статуса личности и защиты прав человека и гражданина»<sup>5</sup>. В рамках представляемого исследования данные полномочия Президента РФ будут рассматриваться как полномочия в сфере конкретизации правового статуса личности. Подобного мнения придерживаются представители саратовской правовой школы<sup>6</sup>.

Понятие «конкретизация правового статуса личности» является системным и включает в себя самостоятельные категории «конкретизация» и «правовой статус личности». Рассмотрим их подробнее.

<sup>1</sup> См.: Тихон Е.А. Указ. раб. С. 61.

<sup>2</sup> Березка С.В. Конституционно-правовой статус главы государства в России и Украине (сравнительно-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 27.

<sup>3</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России. С. 314.

<sup>4</sup> См., например: Авакьян С.А. Конституционное право России. С. 381; Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2007. С. 398.

<sup>5</sup> Чиркин В.Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование. М., 2010. С. 195.

<sup>6</sup> К полномочиям Президента РФ в сфере конкретизации статуса личности авторы относят: решение вопросов российского гражданства и предоставления политического убежища, награждение государственными наградами РФ, присвоение почетных званий РФ, высших воинских и высших специальных званий, осуществление помилования (см.: Комкова Г.Н., Колесников Е.В., Липчанская М.А. Конституционное право Российской Федерации: учебник для бакалавров. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2013. С. 232).

Правовое положение личности представляет собой сложный конституционно-правовой институт. Концепция положения личности в обществе и государстве относится к традиционным и необходимым вопросам конституционного регулирования<sup>1</sup>. Уже в «Русской правде» прослеживается стремление обеспечить безопасность личности и неотчуждаемость собственности<sup>2</sup>. В процессе развития положений о правовом статусе личности, закрепленных в Декларации независимости США и французской Декларации прав человека и гражданина (XVIII в.), центральным институтом в конституционном праве стали права и свободы.

Понятие «статус» в переводе с латинского означает «положение» или «состояние»<sup>3</sup>. Некоторые ученые-правоведы предлагают разграничить понятия «правовой статус» и «правовое положение», утверждая, что понятие «правовое положение личности» шире понятия «правовой статус личности» и второе входит в содержание первого понятия, являясь его составной частью. Согласно другой точке зрения данные понятия тождественны, поскольку «в законодательстве, юридической практике, печати и международных актах о правах человека не проводится между ними какого-либо различия»<sup>4</sup>. Следует согласиться с мнением Н.И. Матузова, что в разделении нет смысла, поскольку смысловое удвоение термина «правовой статус», полисемантическая не способствует ясному восприятию и исследованию этой категории правоведения. Разграничение необходимо проводить между правовым положением (правовым статусом) различных лиц, а не между правовым положением и правовым статусом одного лица»<sup>5</sup>.

Принято считать, что в самом общем виде правовой статус личности можно охарактеризовать как положение личности в обществе, урегулированное нормами права. В основе правового положения личности стоит его ре-

---

<sup>1</sup> См.: *Подмарев А.А.* Возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина как конституционный принцип правового статуса личности в Российской Федерации // Вестник Российского университета дружбы народов. 2013. № 1.

<sup>2</sup> См.: *Лазутова М.Н.* Права человека: история и современность. М., 1992. С. 5.

<sup>3</sup> См.: *Павленков Ф.* Словарь иностранных слов, вошедших в состав русского языка. 1911. С. 240.

<sup>4</sup> *Черниченко С.В.* Личность и международное право. М., 1974. С. 37.

<sup>5</sup> *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права. М., 2000. С. 264.

альное положение в данной системе общественных отношений, то есть его социальной статус, «право лишь закрепляет это положение, вводит его в законодательные рамки»<sup>1</sup>.

Понимание структуры правового статуса личности складывалось на протяжении длительного времени. Еще в Древнем Риме свободные от рабства люди обладали статусом либо гражданина, либо простого человека (плебея)<sup>2</sup>. На современном же этапе в целях разработки некой конституционной антропологии предлагается ввести в оборот новую категорию «образ человека»<sup>3</sup>

Проблема определения юридической конструкции правового статуса личности является одной из важнейших теоретико-методологических проблем современного российского конституционного права. В настоящее время существуют несколько точек зрения на содержание такой структуры. Представляется необходимым выделить основные из них.

Суть первого подхода состоит в том, что содержание правового положения личности образуют лишь конституционные права, свободы и обязанности<sup>4</sup>. Разделяя данную позицию, Е.А. Лукашева отмечает, что, рассматривая права и свободы как элемент правового статуса, необходимо включать в него не только основные (конституционные) права, но и весь комплекс прав, вытекающих из законов<sup>5</sup>. Однако подобная точка зрения достаточно уязвима: через декларируемые конституционные права, свободы и обязанности не видна степень эффективности их реализации в отношении конкретной личности.

Вторая точка зрения сформулирована Н.В. Витруком, который считает, что правовой статус состоит из следующих элементов: 1) юридических прав

---

<sup>1</sup> *Витрук Н.В.* Статус личности в политической системе общества // Политология: курс лекций / под ред. М.Н. Марченко. 2-е изд., пераб. и доп. М., 1997. С. 150–162.

<sup>2</sup> См.: *Бережнов А.Г.* Права личности: некоторые вопросы теории. М., 1991. С. 45.

<sup>3</sup> *Должиков А.В.* Конституционный образ человека // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 2. С. 7.

<sup>4</sup> См.: *Невинский В.В.* К дискуссии о юридической конструкции правового статуса личности // Обеспечение прав и свобод человека и гражданина: сборник статей по итогам научно-практической конференции (г. Тюмень, 17–19 ноября 2005 г.) / под ред. Г.Н. Чеботарева. Тюмень, 2006. С. 8.

<sup>5</sup> См.: *Права человека: учебник / отв. ред. Е.А. Лукашева.* 2-е изд., перераб. М., 2012. С. 103.

и свобод; 2) юридических обязанностей; 3) законных интересов (интересы, не нашедшие прямых закреплений в юридических правах и обязанностях, но подлежащие правовой защите со стороны государства); 4) гражданства; 5) правосубъектности; 6) юридических гарантий<sup>1</sup>.

Каждый элемент является содержательным и нередко дискуссионным. В частности, в отечественной теории прав человека подвергается сомнению правомерность использования категории «законные интересы» в одном ряду с правами и свободами. Категория «интересы» лежит в иной плоскости, они определяют юридические права и свободы<sup>2</sup>.

Третья точка зрения основана на включении в понятие «правовой статус личности» двух элементов – прав и обязанностей. Одновременно ряд дополнительных элементов рассматривается либо в качестве предпосылок правового статуса, «предстатусных» элементов (гражданство, общая правоспособность), либо в качестве «послестатусных» элементов – элементов вторичных по отношению к обязанностям (например, юридическая ответственность вторична по отношению к обязанностям), либо вообще в качестве категорий, далеко выходящих за пределы правового статуса личности (гарантии). А эти элементы необходимо включить в понятие «правовое положение личности»<sup>3</sup>. Данная точка зрения также основывается на различии понятий «правовое положение личности» и «правовой статус личности».

И, наконец, четвертый подход, к которому склоняемся и мы, заключается в признании категорий «правовой статус» и «правовое положение» личности синонимами и отсутствии разделения на основные и дополнительные элементы правового статуса личности<sup>4</sup>.

Как видим, при изучении вопроса конструкции правового статуса личности одни авторы неоправданно сужают число входящих в структуру эле-

---

<sup>1</sup> См.: *Витрук Н.В.* Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 27–34.

<sup>2</sup> См.: *Невинский В.В.* Указ. раб. С. 11.

<sup>3</sup> *Права человека: учебник для вузов / отв. ред. Е.А. Лукашева.* М., 1999. С. 92–93.

<sup>4</sup> См.: *Матузов Н.И., Малько А.В.* Указ. раб. С. 264.

ментов или, напротив, увеличивают их без видимой необходимости. Причина данного положения может заключаться в том, что юридической наукой не выработан единый критерий, который позволил бы с определенной степенью научной точности установить действительную структуру правового статуса личности.

Анализ различных подходов к понятию «юридическая конструкция правового положения личности» дает возможность выделить в ней составные элементы трех уровней: 1) права, свободы и обязанности как ядро, стержень правового положения; 2) гражданство, правосубъектность и юридические гарантии как условия реализации прав, свобод и обязанностей; 3) принципы правового положения личности как исходные, основополагающие начала, интегрирующие в себе нормативное содержание регулирования прав, свобод и обязанностей личности, а также условий их реализации.

В теории права можно проследить выделение общего (конституционного) статуса гражданина; специального (родового) статуса определенных категорий граждан и индивидуального статуса.

Так, если *общий* правовой статус означает статус лица как члена общества и гражданина государства, который является единым и одинаковым для всех и в содержание которого входят права и обязанности, предоставленные и гарантированные всем Конституцией, то *родовой статус* выражает положение определенных слоев населения (например, пенсионеров, студентов, военнослужащих, инвалидов, участников войны и т.д.). Указанные группы граждан в соответствии со своим правовым статусом могут иметь дополнительные права, льготы, обязанности. В свою очередь *индивидуальный статус* предполагает конкретику определенного человека (выполняемая работа, пол, семейное положение, возраст и другие характеристики). Он представлен совокупностью персонифицированных прав и обязанностей гражданина<sup>1</sup>.

Общий правовой статус не может учитывать всех субъектов права, их специфики, отличий особенностей. Указанные виды статусов можно соотне-

---

<sup>1</sup> См.: Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997.

сти как *общее, особенное и единичное*<sup>1</sup>. Они взаимозависимы, взаимосвязаны и неразделимы на практике. Каждый индивид может выступать во всех указанных качествах одновременно – гражданином своего государства (общий статус), он принадлежит к определенной группе, следовательно, имеет родовой статус, и в то же время является отдельной, неповторимой личностью, то есть имеет индивидуальный статус. Таким образом, следует отметить, что общим правовым статусом обладают все, специальным статусом – множество, а индивидуальным столько, сколько граждан. Ввиду этого вопросы, связанные с присвоением высших воинских и высших специальных званий не является предметом нашего исследования и мы их не рассматриваем, поскольку это следует отнести к полномочиям Президента РФ, связанным с его статусом Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации и координатора, обеспечивающего согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ст. 80, 87 Конституции РФ).

В роли одного из рычагов воздействия на общественные отношения с целью поддержания и повышения степени упорядоченности системы выступает право. В свою очередь процесс преобразования, развития права, принятие новых юридических норм, являясь следствием преобразований в обществе, выдвигает на первый план юридическую конкретизацию как технико-юридический прием правового регулирования<sup>2</sup>. Понятие конкретизации (от латинского *concretus* «сложившийся») означает включение изучаемого явления (понятия, события и т.п.) в многообразие действительных связей и отношений<sup>3</sup>. Конкретизация в праве включает уточнение правового положения субъекта в конкретной обстановке.

Ученые рассматривают юридическую конкретизацию в разных аспектах: одни видят в ней правотворческую природу, другие считают, что это яв-

---

<sup>1</sup> См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. раб. С. 264.

<sup>2</sup> См.: *Залоило М.В.* Научный прогресс и правотворческая конкретизация // Правовые проблемы научного прогресса: материалы заседаний Международной школы молодых ученых-юристов (г. Москва, 28–30 мая 2009 г.) / отв. ред. В.И. Лафитский. М., 2010. С. 408.

<sup>3</sup> См.: *Павленков Ф.* Указ. раб. С. 172.

ление охватывает и правоприменительную деятельность<sup>1</sup>. Не останавливаясь на деталях каждой позиции, можно выделить, то общее, что их объединяет – это вывод об объективной природе юридической конкретизации, благодаря которой право функционирует и развивается. Право как нормативное образование в условиях быстро развивающихся общественных отношений сталкивается с проблемой их регулирования: «неопределенность... правового регулирования препятствует эффективности его реализации»<sup>2</sup>. В этом случае становится возможным использование потенциала юридической конкретизации, в том числе правотворческой, направленной на логическую завершенность правового регулирования, снижения абстрактности предписаний, и как следствие достижение их четкости и ясности.

При применении всякой нормы к каждому конкретному случаю происходит конкретизация ее содержания относительно единичного факта, индивидуальных субъектов правоотношения. Как известно, правоприменительная деятельность представляет собой повседневную работу государственных органов по исполнению законов и решению вопросов управленческого характера. Законодатель, устанавливающий общие правила поведения, выступает центральным звеном в формировании права, а правоприменитель (в нашем случае Президент РФ) призван реализовать эти общие нормы в конкретных правоприменительных актах.

Так, И.Е. Фарбер придерживается мнения, что во многих случаях полная реализация правовой нормы невозможна без соответствующей деятельности компетентного субъекта (например, государства, его органов, должностных лиц): «В конечном счете эта деятельность выражается во властном разрешении юридического дела путем вынесения индивидуально-правового акта, в ре-

---

<sup>1</sup> См.: Обзор мнений по вопросу природы юридической конкретизации см.: *Алексеев С.С.* Общая теория права. Т. 1. М., 1981; *Лазарев В.В.* Эффективность правоприменительных актов. Казань, 1975; *Вопленко Н.Н.* Официальное толкование норм права. М., 1976.

<sup>2</sup> *Власенко Н.А.* Конкретизация в праве: природа и пути исследования // Конкретизация законодательства как технико-юридический прием нормотворческой, интерпретационной, правоприменительной практики: материалы Международного симпозиума / под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2008. С. 62.

зультате которого конкретные субъекты правовых отношений становятся носителями вполне определенных юридических прав, свобод и обязанностей. Происходит персонификация, индивидуализация правовой нормы»<sup>1</sup>.

Применение права, являющееся индивидуально-определенным и разовым действием, которое касается персонифицированных субъектов во властной форме реализации права, осуществляется органами и должностными лицами, уполномоченными на это. Президент РФ при реализации им полномочий в сфере конкретизации правового положения личности издает правоприменительные акты – ненормативные указы, которые носят индивидуально-определенный характер и конкретизируют общие предписания, осуществляя локальное правовое регулирование<sup>2</sup>.

Полномочия Президента РФ в сфере конкретизации правового положения личности включает в себя не только правоприменительную деятельность, но и правотворческую. Правотворчество является исключительной прерогативой государства и в юридической науке, традиционно, характеризуются как процесс осуществления юридически значимых действий по подготовке, принятию и опубликованию нормативных правовых актов, которые процессуально оформлены, юридически опосредованы, носят официальный характер<sup>3</sup>. В свою очередь нормативный правовой акт главы Российского государства представляет собой правовой акт, содержащий правовые нормы, то есть предписания постоянного действия и общего характера, которые рассчитаны на многократное применение. Нормативные указы Президента РФ являются обязательными для исполнения на всей территории России, не могут противоречить Основному Закону страны и федеральным законам (ст. 90 Консти-

---

<sup>1</sup> Фарбер И.Е. Правосознание как форма общественного сознания. М., 1963. С. 143.

<sup>2</sup> К ненормативным указам Президента РФ можно отнести, например, следующие: О приеме в гражданство Российской Федерации: Указ Президента РФ от 16 июля 2012 г. № 1010 // СЗ РФ. 2012. № 30. Ст. 4268; О присвоении почетного звания «Народный артист Российской Федерации»: Указ Президента РФ от 21 марта 2012 г. № 315 // СЗ РФ. 2012. № 13. Ст. 1494; О помиловании Капиной Н.В.: Указ Президента РФ от 21 апреля 2012 г. № 477 // СЗ РФ. 2012. № 17. Ст. 1932.

<sup>3</sup> См.: Пиголкин А.С. Процессуальные формы правотворчества / под ред. П.Е. Недбайло, В.М. Горшенева. М., 1976. С. 85.

туции РФ). Президент РФ будучи главой государства принимает акты, которые в нормативно-правовой иерархии занимают следующее после законов место. Через такие акты глава государства реализует свои полномочия, в том числе и по конкретизации правового статуса личности. Кроме всего прочего, подзаконное правотворчество характеризуют большая оперативность, гибкость, меньшая формальность, высокий уровень компетентности осуществляющих его субъектов<sup>1</sup>.

Мы разделяем мнение авторов, считающих, что эффективность правового регулирования общественных отношений выражается в соотношении результата правового регулирования и стоящей перед ним цели, а для этого необходимо совершенствовать не только правотворчество, но и правоприменение. «Соединение нормативного регулирования и правоприменения необходимо, ибо, взятые по отдельности, они сразу начинают демонстрировать свои "слабые стороны": нормативное регулирование без индивидуального превращается зачастую в формализм, а правоприменение без нормативного – в произвол. Вот почему механизм правового регулирования должен выражать такую взаимосвязь различных правовых средств, представляющих различные виды правового регулирования, которая будет придавать управленческому процессу дополнительные преимущества»<sup>2</sup>. При этом, если правотворчество призвано обеспечить стабильность в регулировании общественных отношений, то правоприменение – учет своеобразия каждой юридической ситуации.

Следует указать, что глава Российского государства реализует свои полномочия в сфере конкретизации правового положения личности через правовое воздействие и в первую очередь через правовое регулирование. Категория «правовое воздействие» – более широкое понятие, характеризующее все направления и формы влияния права на общественные отношения (экономические, политические, социальные). Правовое регулирование как специально-юридическое воздействие всегда связано с установлением конкретных

---

<sup>1</sup> См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. раб. С. 44.

<sup>2</sup> Там же. С. 59.

прав и обязанностей субъектов, с прямыми предписаниями о должном и возможном; правовое воздействие – не всегда<sup>1</sup>. Правовое воздействие главой государства в сфере конкретизации правового статуса личности может быть осуществлено через обращения, выступления и заявления устного характера или в форме статей в СМИ по важнейшим вопросам государственной политики на совещаниях и заседаниях органов власти, общественных организаций, пресс-конференциях, международных мероприятиях и т.д.

Таким образом, под *конкретизацией правового статуса личности* в рамках нашего исследования понимается правовое воздействие, в том числе правовое регулирование, выражающееся в уточнении, индивидуализации правового положения личности. Соответственно *полномочия Президента РФ в сфере конкретизации правового статуса личности* включают полномочия (права и обязанности) главы государства по правовому воздействию, в том числе правовому регулированию, выражающемуся в уточнении, индивидуализации правового положения личности по вопросам гражданства, политического убежища, государственного награждения, присвоения почетных званий и помилования.

Конкретизация правового положения личности всегда является индивидуализацией и уточнением, поскольку основы правового статуса личности закреплены в Конституции РФ, а все иные нормативные и ненормативные акты лишь детализируют ее положения. Такая ситуация существует ввиду того, что хотя нормы Конституции РФ имеют прямое, непосредственное действие, тем не менее, «они не исчерпываются регулирующим воздействием отношений, составляющих содержание основных прав и свобод личности»<sup>2</sup>. По нормам Основного Закона невозможно в полной мере судить о социальном статусе членов общества. Закрепленные в Конституции РФ нормы нуждаются в конкретизации и развитии в законах и подзаконных актах.

Считаем, что в сфере конкретизации правового статуса личности в основу деятельности Президента РФ должны быть положены следующие принципы:

---

<sup>1</sup> См.: *Комаров С.А.* Механизм правового воздействия // Теория государства и права: курс лекций. Саранск, 1994. С. 166.

<sup>2</sup> *Воеводин Л.Д.* Указ. раб. С. 28.

1. Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина как высшая ценность государства. Именно на Президента РФ возложена обязанность обеспечивать права и свободы человека и гражданина, ведь только он как персонифицированное лицо, представляющее государство, является гарантом Конституции РФ. Все остальные полномочия главы государства производны и их можно рассматривать через призму обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Следует согласиться с мнением Г.Н. Комковой, согласно которому «осознание приоритетности прав человека из стихийного представления приобрело свойство конституционной ценности. Кроме того, данная конституционно-правовая ценность в рамках осуществления идеологической функции Конституции РФ постепенно внедряется в сознание не только граждан России, но и представителей органов власти, обязанных соизмерять свою деятельность с этой высшей ценностью»<sup>1</sup>.

2. Принцип публичности деятельности Президента РФ, что, в свою очередь, обеспечивает связь главы государства с обществом и его гражданами. Деятельность Президента РФ должна характеризоваться доступностью для контроля со стороны институтов гражданского общества и граждан государства. Можно согласиться с утверждением Л.Д. Воеводина, что в демократическом и правовом государстве гарантом выступает народ – «суверен», а вовсе не должностное лицо, как бы высоко оно ни было представлено на лестнице государственной иерархии<sup>2</sup>. Именно народ, непосредственно выбирая Президента РФ, возлагает на него обязанности защищать права и свободы. Следует согласиться с мнением О.А. Снежко о том, что «именно народ возлагает на Президента государства обязанности по защите прав и свобод, предоставляя ему широкие полномочия в данной области»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup>Комкова Г.Н. Права и свободы человека в системе конституционных ценностей // Конституция Российской Федерации и развитие современной государственности (к 15-летию Конституции РФ) сборник тезисов докладов (по материалам Международной научно-практической конференции, г. Саратов, 3–4 октября 2009 г.) / отв. ред. О.С. Ростова. Саратов, 2009. С. 13.

<sup>2</sup>См.: Воеводин Л.Д. Указ. раб. С. 257.

<sup>3</sup>Снежко О.А. Президент Российской Федерации – гарант прав и свобод граждан // Право и политика. 2005. № 2. С. 69.

3. Принцип взаимодействия Президента РФ и органов власти в сфере конкретизации правового статуса личности (через определение направлений политики государства, участие в формировании и функционировании органов власти и осуществления президентского контроля). Согласно данному принципу деятельность Президента РФ при реализации полномочий в сфере правового положения личности должна основываться на тесном взаимодействии с органами власти для более эффективного обеспечения прав и свобод человека и гражданина. При этом Президент РФ не должен вмешиваться в компетенцию органов власти, он осуществляет непосредственное руководство либо равноправное сотрудничество в совместном решении вопросов правового статуса личности. Так, взаимодействие главы государства и органов власти должно быть направлено на решение задач по реализации основных направлений политики, определяемых Президентом РФ и реализуемых всей системой власти в целях обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

4. Принцип оперативности принятия решений (совершения действий). В своей деятельности Президент РФ должен стремиться к оперативному принятию решений, поскольку именно он как представитель государства может своевременно и быстро реагировать на ограничения, нарушения прав человека.

5. Принцип обоснованности и целесообразности «опережающего» указного нормотворчества Президента РФ. Суть данного принципа заключается в том, что издание главой государства указов, регулирующих вопросы, подлежащие законодательному урегулированию, до принятия таких законов должно применяться в исключительных случаях, не требующих отлагательств (более детально данный принцип будет раскрыт в гл. II настоящего исследования).

Указанные принципы как основополагающие начала, на которых следует строить деятельность главы государства при реализации полномочий в сфере правового положения личности, должны находиться в системном единстве, поскольку отступление от одного из них напрямую нарушает либо затрудняет для человека реализацию его прав и свобод.

Исходя из сказанного, нами сформулированы следующие выводы и предложения:

в Конституции РФ 1993 г. Президенту РФ отводится особая роль по защите прав и свобод человека и гражданина, он наделен широкими полномочиями в сфере конкретизации правового статуса личности. Под *конкретизацией правового статуса личности* мы понимаем правовое воздействие, в том числе правовое регулирование, выражающееся в уточнении, индивидуализации правового положения личности. Соответственно *полномочия главы государства в сфере конкретизации правового статуса личности* включают полномочия (права и обязанности) Президента РФ по правовому воздействию, в том числе правовому регулированию, выражающемуся в уточнении, индивидуализации правового положения личности по вопросам гражданства, политического убежища, государственных наград, присвоения почетных званий и помилования.

Большинство полномочий главы Российского государства необходимо анализировать с позиции обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Такой подход опирается на исторически и теоретически обоснованное представление о правах и свободах человека и гражданина как высшей ценности. Важно отметить, что только своевременные, обоснованные, плановые действия, высшим критерием которых выступают права граждан, позволят Президенту России выступать реальным гарантом прав и свобод граждан.

Президент РФ, осуществляя свои полномочия в сфере конкретизации правового статуса личности, тесно взаимодействует с системой органов государственной власти, создающих условия для эффективной реализации прав, свобод и интересов личности, а Президент РФ, который занимает главенствующее место в системе государственного обеспечения правового статуса личности, выступает «системным координатором деятельности всего государственного механизма»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Тихон Е.А. Указ. раб. С. 172.

При осуществлении своей деятельности Президент РФ должен руководствоваться следующими конституционно-правовыми принципами: приоритетности прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности; публичности; взаимодействие Президента РФ и органов власти в сфере конкретизации правового статуса личности (через определение основных направлений политики государства, участие в формировании и функционировании органов власти, осуществление президентского контроля); оперативности принятия решений (осуществления действий); обоснованности и целесообразности «опережающего» указного нормотворчества Президента РФ.

## **1.2. Генезис полномочий Президента Российской Федерации в сфере конкретизации правового статуса личности**

Изучение вопроса о развитии полномочий Президента РФ в сфере конкретизации правового статуса личности через процесс их возникновения и формирования в хронологической последовательности, как представляется, позволит глубже понять суть исследуемой темы. Это необходимо также для выявления преемственности в правовом регулировании, для научных выводов о соответствии его тем социальным ценностям, которые политически и формально признаются приоритетными на данном этапе. Изучение вопроса о полномочиях Президента РФ в их историческом развитии на общем фоне развития общества с учетом присущих ему тенденций и противоречий позволит сформулировать обоснованные рекомендации по объекту нашего исследования.

В рамках данного параграфа будет дано описание, исследовано возникновение, становление, развитие полномочий главы государства в сфере конкретизации правового статуса личности, а именно: по решению вопросов гражданства и политического убежища; награждения государственными наградами, присвоения почетных званий России и осуществления помилования с момента учреждения поста Президента СССР до принятия Конституции РФ 1993 г.

Следует заметить, что полномочия по принятию решений в сфере конкретизации правового статуса личности исторически закреплялись за главами Российского государства, будь то единоличные руководители страны (князь, царь, император или президент) или коллегиальные (Президиум Верховного Совета СССР).

Так, например, в переписке между Московией и Польшей конца XVI – начала XVII в. русский царь и великий князь говорил о «своих людях»<sup>1</sup> и людях польского короля, поскольку монархическая форма правления Российской империи обусловила наличие не гражданства, а подданства. Однако термин «подданство» впервые появился вскоре после принятия Земским собором Уложения 1649 г. и обозначал принадлежность государю<sup>2</sup>. До XIX столетия, когда лицо принималось в подданство, оно должно было принести присягу: «..быть государю верным, добрым и послушным рабом и подданным»<sup>3</sup>. Позднее: «...обещаю и клянусь Всемогущему Богу, что я Всепресвятейшему Державнейшему, Великому Государю Императору Николаю Александровичу... буду верным, добрым, послушным и вечно подданным с моею фамилиею и никуда без высочайшему его императорского величества соизволения и указа за границу не отъезжать и в чужестранную службу не вступать»<sup>4</sup>.

Обращение «К гражданам России» Военно-революционного комитета при Петроградском Совете рабочих и солдатских депутатов, обнародованное 7 ноября 1917 г., стало первым документом, в котором подданные Империи официально стали именоваться гражданами<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Брянцев О.Г.* Гражданство Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1993. С. 20.

<sup>2</sup> См.: *Миронов О.О., Горовцов Д.Е.* Гражданин России: историко-правовой очерк. М., 1997. С. 14.

<sup>3</sup> *Турубинер А.М.* Гражданство // Энциклопедия государства и права: в 3 т. / под ред. П. Стучки. М., 1925. Т. 1. С. 726.

<sup>4</sup> *Осокин Г.М.* Том IX Свода законов. Законы о вступлении иностранцев в подданство России. Владикавказ, 1915. С. 18–19.

<sup>5</sup> См.: Обращение Военно-революционного комитета при Петроградском Совете «К гражданам России», написанное В. И. Лениным // Рабочий и Солдат. 1917. № 8.

До появления института президентства в России полномочия по решению вопросов гражданства и предоставлению убежища были отнесены к ведению Президиума Верховного Совета СССР<sup>1</sup>.

Следует заметить, что полномочия Президента СССР и затем Президента РСФСР в сфере правового статуса личности регулировались соответствующими конституциями и законами. Так, согласно Конституции СССР 1977 г. Президент СССР, имевший статус главы государства, выступал гарантом прав и свобод человека и гражданина; награждал орденами и медалями СССР, присваивал почетные звания СССР; решал вопросы принятия в гражданство СССР, выхода из него и лишения советского гражданства, предоставления убежища; осуществлял помилование<sup>2</sup>.

В соответствии с Конституцией 1978 г.<sup>3</sup> и Законом о Президенте РСФСР<sup>4</sup>, Президент РСФСР, имевший статус высшего должностного лица и главы исполнительной власти, решал в соответствии с законом вопросы гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища; награждал государственными наградами Российской Федерации, присваивал специальные звания, классные чины и почетные звания Российской Федерации; осуществлял право помилования граждан, осужденных судами Российской Федерации.

Полномочия Президента СССР в сфере гражданства были закреплены в Конституции (Основном Законе) СССР от 7 октября 1977 г. (в ред. от 26 декабря 1990 г.)<sup>5</sup> и в дальнейшем детализированы в Законе СССР от 23 мая

---

<sup>1</sup> См.: О гражданстве СССР: Закон СССР от 1 декабря 1978 г. № 8497-IX // Ведомости ВС СССР. 1978. № 49. Ст. 816 (утратил силу).

<sup>2</sup> См.: Конституция (Основной Закон) СССР от 7 октября 1977 г. (в ред. от 26 декабря 1990 г.) // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1977. №41. Ст. 617; 1991. № 1. Ст. 3 (утратила силу).

<sup>3</sup> Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России от 12 апреля 1978 г. (в ред. от 10 декабря 1992 г.) // Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407; Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 52. Ст. 3051 (утратила силу).

<sup>4</sup> См.: О Президенте РСФСР: Закон РСФСР от 24 апреля 1991 г. № 1098-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 17. Ст. 512 (утратил силу).

<sup>5</sup> См.: Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617; 1991. № 1. Ст. 3 (утратил силу).

1990 г. № 1518-I «О гражданстве СССР»<sup>1</sup> (далее – Закон о гражданстве СССР 1990 г.), в котором была предпринята первая попытка отойти от традиционной советской модели института гражданства: теперь гражданство квалифицировалось не только как предпосылка обладания в полном объеме всеми правами и обязанностями, а прежде всего как одно из важнейших субъективных прав.

Новеллой Закона о гражданстве СССР 1990 г. в сравнении с предшествующим советским законодательством явились нормы об органах, принимающих решения по вопросам гражданства, их компетенции, а также разграничении полномочий между СССР и входящими в него республиками. Среди органов, решающих вопросы гражданства, впервые был назван и Президент СССР. Вопросы гражданства, затрагивавшие интересы республики (союзной или автономной), должны были решаться Президентом СССР. При этом учитывалось мнение соответствующей республики.

Изначально в полномочия Президента СССР входило решение следующих вопросов:

о приеме в советское гражданство (либо разрешение выхода из гражданства) постоянно проживающих за границей иностранных граждан и лиц без гражданства, если они обращались с соответствующим ходатайством к Президенту СССР;

о приеме в советское гражданство либо разрешение выхода из советского гражданства, если ранее было отказано заявителю.

Кроме того, устанавливалось положение, согласно которому Президент СССР в целях защиты прав человека или интересов СССР мог рассмотреть любой вопрос гражданства СССР (ст. 32 Закона о гражданстве СССР 1990 г.).

К полномочиям Президента СССР, составляющих его исключительную прерогативу, относились решения вопросов восстановления в гражданстве СССР и лишения гражданства СССР.

---

<sup>1</sup> См.: Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. №23. Ст. 435 (утратил силу).

Помимо Президента СССР, по вопросам советского гражданства принимали решения следующие органы: Президиум Верховного Совета союзной республики, Президиум Верховного Совета автономной республики, органы внутренних дел, МИД СССР, МИД союзных республик, советские дипломатические представительства и консульские учреждения (ст. 35–36 Закона о гражданстве СССР 1990 г.).

Так, Президиум Верховного Совета союзной республики был компетентен принимать решения по всем вопросам приема в гражданство СССР и (или) разрешения выхода из гражданства СССР, не относящиеся к ведению Президента СССР. Президент СССР, Президиум Верховного Совета или высшее государственное должностное лицо союзной, автономной республики принимали на рассмотрение заявления по вопросам гражданства вместе с необходимыми документами, которые им направляли органы внутренних дел и соответственно органы иностранных дел. Исполнение решений по вопросам гражданства возлагалось на органы внутренних дел СССР, республик и исполнительные комитеты Совета народных депутатов и органы иностранных дел СССР и союзных республик. Органом, осуществляющим контрольные функции по исполнению решений по вопросам гражданства, была Комиссия при Президенте СССР по вопросам гражданства<sup>1</sup>.

Закон о гражданстве СССР 1990 г. впервые предусмотрел как судебный, так и административный порядок обжалования решений по вопросам гражданства. По закону решения президиумов верховных советов или высших государственных должностных лиц союзной, автономной республики могли обжаловаться Президенту СССР. В Законе также содержался перечень действий должностных лиц по вопросам гражданства, признаваемых неправомерными. Данные действия могли быть обжалованы вышестоящему должностному лицу в порядке подчиненности либо в суде в случае необоснованного отказа в приеме заявления по вопросам гражданства, нарушения сроков рассмотрения заяв-

---

<sup>1</sup> См.: О Комиссии по вопросам гражданства: Распоряжение Президента СССР от 14 декабря 1990 г. (в ред. от 16 июня 1991 г.) // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 47. Ст. 1025; 1991. № 30. Ст. 873 (утратило силу).

ления, а также других неправомерных действий должностных лиц, нарушающих порядок рассмотрения дел о гражданстве и порядок исполнения решений по вопросам гражданства» (ст. 50 Закона о гражданстве СССР 1990 г.).

Закон СССР о гражданстве СССР 1990 г. впервые включил много процессуальных норм. Так, была выделена гл. VI «Производство по рассмотрению заявлений и представлений по вопросам советского гражданства». Был урегулирован порядок подачи заявлений, порядок деятельности органов внутренних дел, органов иностранных дел и Комиссии при Президенте СССР по вопросам гражданства, закреплен порядок и форма принятия Президентом решений по вопросам гражданства. Согласно Закону СССР 1990 г. по вопросам гражданства Президент СССР издавал указы (ст. 44). Для сравнения. По Закону «О гражданстве СССР» 1978 г. Президиум Верховного Совета СССР, реализуя аналогичные полномочия, издавал два вида актов – указы и распоряжения. Ряд авторов считают, что особенность Закона СССР о гражданстве 1990 г., связанная с большим вниманием к производству по вопросам гражданства, «может быть оценена скорее критически, поскольку различного рода порядки подачи и формы заявлений должны быть предметом их регулирования не в Законе, а в более динамичных подзаконных актах – указах Президента, приказах министерства»<sup>1</sup>. Мы же, напротив, считаем, что целесообразно принятие Президентом РФ только ненормативных актов в сфере конкретизации правового статуса личности по каждому случаю, а процедурный порядок должен регулироваться соответствующими регламентами.

Закон о гражданстве СССР 1990 г., который регулировал полномочия Президента СССР в сфере гражданства, просуществовал чуть меньше полутора лет. Уже 28 ноября 1991 г. был принят Закон РФ «О гражданстве Российской Федерации» (в ред. от 31 мая 2002 г.)<sup>2</sup> (далее – Закон о гражданстве РФ 1991 г.), который вступил в силу в феврале 1992 г. Данный Закон был

---

<sup>1</sup> Овсяян Ж.И. Гражданство в России (общетеоретическое, историческое и конституционно-правовое исследование). Ростов н/Д, 2008. С. 191.

<sup>2</sup> См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 6. Ст. 243; СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031 (утратил силу).

принят до официального объявления о распаде СССР, однако был признан первым законом о гражданстве, который вступил в юридическую силу после распада СССР и выделения России в качестве суверенного государства.

В период действия Закона о гражданстве РФ 1991 г. в целях его эффективной реализации Президентом РФ были изданы указы, регулирующие вопросы гражданства. К ним относились: Положение «О порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» утвержденное Указом Президента РФ от 10 апреля 1992 г. № 386 (в ред. от 17 мая 2000 г.)<sup>1</sup>; Указ Президента РФ от 24 октября 1994 г. № 2007 «О некоторых вопросах реализации Закона Российской Федерации “О гражданстве Российской Федерации”»<sup>2</sup>; Указ Президента РФ от 13 марта 1997 г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации» (в ред. от 22 октября 2009 г.)<sup>3</sup>; Распоряжение Президента РФ от 22 февраля 1997 г. № 48-рп «Об утверждении состава Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации»<sup>4</sup> и Указ Президента РФ от 13 августа 1998 г. № 962 «Об утверждении Положения о Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации и ее состава» (в ред. от 16 марта 1999 г.)<sup>5</sup>.

Отличие Закона РФ 1991 г. от Закона о гражданстве СССР 1990 г. состояло в уточнении наименования гл. V, что «может быть оценено как показатель разных концептуальных подходов в регулировании»<sup>6</sup>. Если по Закону 1990 г. гл. V именовалась «Органы, принимающие решения по вопросам советского гражданства», то в Законе о гражданстве Российской Федерации 1991 г. – «Государственные органы Российской Федерации, ведающие делами о гражданстве Российской Федерации и их полномочия». Возможно, законодатель

---

<sup>1</sup> См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. №17. Ст. 952; СЗ РФ. 2000 . № 21. Ст. 2167 (утратил силу).

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. 1994. № 27. Ст. 2854 (утратил силу).

<sup>3</sup> См.: СЗ РФ. 1997. № 11. Ст. 1301; 2009. № 43. Ст. 5049.

<sup>4</sup> См.: СЗ РФ. 1997. № 8. Ст. 841 (утратил силу).

<sup>5</sup> См.: СЗ РФ. 1998. № 33. Ст. 3966; 1999. № 12. Ст. 1469 (утратил силу).

<sup>6</sup> *Овсеян Ж.И.* Указ. раб. С. 199.

исходил из того, что не все органы, ведающие делами о гражданстве, могут принимать решения о гражданстве. Таким образом, понятие «органы, ведающие вопросами гражданства» шире понятия «органы, принимающие решения о гражданстве». Данное положение вытекает из того, что ведение делами о гражданстве включает, помимо принятия решений по вопросам гражданства, также и делопроизводство, необходимое для принятия правильного решения.

Еще одна особенность нового Закона заключается в расширении оснований приобретения гражданства<sup>1</sup>. При этом восстановление осуществлялось МВД РФ либо МИД РФ, либо их территориальными органами, а восстановление в гражданстве в соответствии с общим порядком приема в гражданство являлось компетенцией Президента РФ. На основе общего порядка, то есть через Президента РФ, могли быть восстановлены в российском гражданстве по ходатайству все лица, ранее состоявшие в гражданстве Российской Федерации, помимо лиц, у которых гражданство прекратилось в связи с усыновлением, с установлением опеки или попечительства; лица, у которых гражданство прекратилось в связи с изменением гражданства родителей в течение пяти лет по достижении 18-летнего возраста; бывшие граждане РСФСР, лишенные гражданства без их свободного волеизъявления.

По новому закону Президент РФ выносил следующие решения по вопросам гражданства:

1) о приеме в гражданство иностранных граждан, граждан других республик, непосредственно входивших по состоянию на 1 сентября 1991 г. в состав СССР; граждан бывшего СССР, не состоящих в гражданстве одной из этих республик, и лиц без гражданства не подпадающих под действие норм ст. 13, 18 Закона РСФСР от 28 ноября 1991 г., предусматривающих возможность признания лица в гражданстве либо его регистрации в гражданстве;

---

<sup>1</sup> По Закону «О гражданстве СССР» 1990 г. выделялись основания приобретения гражданства: по рождению, в результате приема в гражданство по основаниям, предусмотренным международными договорами и в результате оптации. Закон 1991 г. дополнил этот список: в результате его признания в порядке правопреемства с институтом гражданства бывшего СССР и институтом подданства бывшей Царской империи, в порядке его регистрации и в результате восстановления в гражданстве.

- 2) о восстановлении в гражданстве;
- 3) о разрешении на выход из гражданства;
- 4) о разрешении гражданину иметь одновременно гражданство другого государства;
- 5) об отмене решения о приеме в гражданство;
- б) о предоставлении почетного гражданства.

Проанализировав Закон о гражданстве СССР 1990 г. и Закон о гражданстве РФ 1991 г., можно сделать вывод, что новый Закон, с одной стороны, усиливал компетенцию Президента РФ, наделив его исключительной прерогативой «принимать решения по вопросам гражданства», с другой стороны, законодатель постарался установить правовые ограничения компетенции Президента РФ, к которым можно отнести, например, то, что Президент РФ не мог лишить лицо почетного гражданства, не получив согласия Верховного Совета РФ. Кроме того, в отличие от Закона о гражданстве СССР 1990 г., в котором Президент СССР мог принять к своему решению любой вопрос относительно гражданства СССР. Это осуществилось с целью защиты прав человека и интересов Союза ССР. Такое правомочие за Президентом РФ по Закону о гражданстве 1991 г. не закреплялось.

Для реализации полномочий Президента РФ была создана Комиссия по вопросам гражданства при Президенте РФ<sup>1</sup>, которая в пределах своей компетенции рассматривала:

ходатайства о приобретении и прекращении гражданства Российской Федерации;

ходатайства о предоставлении политического убежища;

предложения о разработке законопроектов, иных нормативных актов, внесении изменений и дополнений в действующее законодательство, регламентирующее вопросы гражданства, предоставления политического убежища, российской паспортной системы;

ходатайства о приобретении двойного гражданства;

---

<sup>1</sup> См.: Об утверждении состава Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации и Положения о ней: Распоряжение Президента РФ от 23 июня 1992 г. № 313-рп (в ред. от 21 июня 1994 г.) (утратило силу).

ходатайства учреждений и организаций о предоставлении почетного гражданства Российской Федерации.

Полномочия Президента России в сфере гражданства тесно связаны с его полномочиями по предоставлению политического убежища, которое изначально осуществлялось в религиозной форме посредством укрывательства в различных «святых местах» (в Древней Руси ими являлись монастыри и епископские дворы). Однако со временем церковь начала терять свои прежние позиции в возможности влияния на государственную власть. Таким образом, сложился институт территориального убежища, которое предоставлялось государством. В дальнейшем оно преобразовалось в политическое убежище. Вся полнота власти по предоставлению политического убежища перешла в руки главы государства, сначала царя, затем императора, а впоследствии в компетенцию Президиума Верховного Совета СССР. В Законе СССР от 24 июня 1981 г. № 5152-Х «О правовом положении иностранных граждан в СССР» (в ред. от 17 февраля 1998 г.)<sup>1</sup> так же, как и в предшествующих актах советского периода, подчеркивалось, что СССР и союзные республики в лице своих органов предоставляют право убежища иностранным гражданам, преследуемым за защиту интересов трудящихся и дела мира, за участие в революционном и национально-освободительном движении, за прогрессивную общественно-политическую, научную или творческую деятельность.

До учреждения поста Президента СССР в марте 1990 г. полномочия по решению вопросов предоставления убежища, как и гражданства, были отнесены к ведению Президиума Верховного Совета СССР. За Президентом СССР по Конституции 1977 г. были закреплены полномочия по решению вопросов предоставления убежища. В соответствии со ст. 38 Конституции РФ СССР предоставляет право убежища иностранцам, преследуемым за защиту интересов трудящихся и дела мира, за участие в революционном и национально-освободительном движении, за прогрессивную общественно-политическую, научную или иную творческую деятельность.

---

<sup>1</sup> См.: СЗ СССР. Т. 3. Ст. 778; СЗ РФ. 1998. № 9. Ст. 1142 (утратил силу).

Анализ практики показывает, что нормы о предоставлении политического убежища Президентом не находили своей реализации в полном объеме. Известен единственный Указ Президента РФ о предоставлении политического убежища, подписанный в 1992 г.<sup>1</sup>

К полномочиям Президента РФ в сфере конкретизации правового статуса личности относится также осуществление высшей формы государственного поощрения – награждения государственными наградами за выдающиеся заслуги перед обществом и государством.

Что касается первого свидетельства о выдаче особого знака отличия, то оно относится к 1100 г. В рассказе, где описывается набег половцев на Киев при правлении Владимира Мономаха, упоминается об Александре Поповиче, который был награжден князем Владимиром золотой гривой (массивный золотой обруч, надеваемый на шею)<sup>2</sup>. В XVI в. моральное значение награды возрастает – для демонстрации своих заслуг перед государством и правителем ее стали носить на одежде. В сочинении «О государстве Российском» английского дипломата Д. Флетчера, который в 1588–1589 гг. был послом в России, говорится о том, что тем, кто отличался храбростью, или же за особую заслугу правитель даровал золотой, на котором был изображен св. Георгий. Данная награда считалась большей честью, какую можно было получить и ее носили на рукавах или шапке<sup>3</sup>.

Первый российский орден был учрежден по личному приказу Петра I, им стал орден Святого апостола Андрея Первозванного. Эта высшая государственная награда вручалась за особые военные подвиги, «дабы, взирая на сия явные знаки милости и преимуществ, ободрить и других к храбрым и верным услугам и к прочим подвигам в военное и мирное время»<sup>4</sup>. По мнению родоначальника российских орденов, они должны были стать «важным стимулом

---

<sup>1</sup> О предоставлении политического убежища Ким Мен Се: Указ Президента РФ от 15 июня 1992 г. № 635 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 25. Ст. 1432.

<sup>2</sup> Дуров В. А. Ордена России. М., 1993. С.8.

<sup>3</sup> См.: Там же. С. 5–6.

<sup>4</sup> См.: Там же. С. 15.

в военной и гражданской службе, а также превратиться одновременно в четкий определитель социального положения награжденного»<sup>1</sup>.

Как и остальные полномочия в сфере конкретизации правового статуса личности, до учреждения поста Президента СССР награждение государственными наградами также входило в компетенцию Президиума Верховного Совета РСФСР. Так, к государственным наградам в 1956–1992 гг. относилась, например, Почетная Грамота Президиума Верховного Совета РСФСР, которая была учреждена в Указе Президиума Верховного Совета РСФСР 18 июля 1956 г.<sup>2</sup> Ею награждались за особые заслуги в производственной, научной и общественно-политической деятельности, в социально-культурном строительстве и коммунистическом воспитании трудящихся, в обеспечении безопасности и защите Советского государства, за вклад в укрепление мира и дружбы между народами.

С 1992 г. начала формироваться самостоятельная наградная система Российской Федерации. Не один раз декларировался тезис о том, что она будет строиться на идее определенной преемственности от наградной системы дореволюционной России с сохранением ряда элементов советской наградной системы<sup>3</sup>.

Датой учреждения государственных наград современной России принято считать 20 марта 1992 г., когда Верховный Совет РФ принял законы, устанавливающие первые государственные награды страны<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> *Киселева О.М.* Наградная политика // Правовая политика в России: теория и практика / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2006. С. 577.

<sup>2</sup> О Почетной Грамоте Президиума Верховного Совета Российской Федерации: Постановление Президиума ВС РФ от 25 мая 1992 № 2843-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 29. Ст. 1725 (утратило силу).

<sup>3</sup> См.: *Киселева О.М.* Указ. раб. С. 579.

<sup>4</sup> См.: Об установлении звания Героя Российской Федерации и учреждении знака особого отличия – медали «Золотая Звезда»: Закон РФ от 20 марта 1992 г. № 2553-I // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 14. Ст. 719; Об установлении почетных званий «Летчик-космонавт Российской Федерации», «Заслуженный военный летчик Российской Федерации» и «Заслуженный военный штурман Российской Федерации»: Закон РФ от 20 марта 1992 г. № 2555-I // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 14. Ст. 721.

Статья 127.3 Конституции СССР 1977 г. (в ред. от 14 марта 1990 г.) закрепила, что Президент СССР награждает орденами и медалями СССР, присваивает почетные звания СССР.

Статья 121.5 Конституции РСФСР 1978 г. (с изм. от 9 декабря 1992 г.) устанавливала, что Президент РФ награждает государственными наградами Российской Федерации, присваивает почетные звания. При Президенте РФ была создана Комиссия по государственным наградам, действующая в соответствии с Указом Президента РФ от 29 декабря 1991 г. № 343 «О Комиссии по государственным наградам при Президенте Российской Федерации»<sup>1</sup>. Как вспомогательный орган при Президенте РФ Комиссия оказывала помощь в реализации конституционных полномочий Президента РФ по награждению государственными наградами.

Президент РФ не только награждал государственными наградами, но и регулировал большинство связанных с этим иных вопросов. Так, например, Указом Президента РФ от 20 февраля 1992 г. № 162 «О гражданах Российской Федерации, награжденных государственными наградами Союза ССР»<sup>2</sup> устанавливалось, что российские граждане, награжденные государственными наградами СССР, пользуются защитой и покровительством государственных органов Российской Федерации. Кроме того, гарантировалась сохранность за гражданами Российской Федерации, удостоенными государственных наград СССР, прав и обязанностей, предусмотренных наградным законодательством бывшего СССР.

Не менее значимую роль играют также президентские полномочия по осуществлению помилования.

В России помилование имеет многовековую историю. Изначально всей полнотой власти и правом помилования обладал князь. В дальнейшем это право перешло в ведение царя. Первоначально в законодательстве не было никаких ограничений по кругу лиц, составам или по видам преступлений. Право помилования являлось монаршей милостью<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См. :Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1992. № 4. Ст. 148 (утратил силу).

<sup>2</sup> См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 9. Ст. 440 (утратил силу).

<sup>3</sup> См.: *Саженов Ю.В., Селиверстов В.И.* Правовые проблемы помилования в России. М., 2007. С. 43.

К середине XIX столетия в результате издания множества нормативно-правовых актов законодательно закрепляется перечень преступлений, при совершении которых помилование не применялось: прежде всего, за совершение преступлений против государя, против веры, непочтение к храмам. Не применялось помилование также в отношении убийц, грабителей, лихоимцев и разбойников.

Согласно ст. 165–167 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1885 г. правом помилования обладал царь: «Помилование и прощение виновных ни в коем случае не зависит от суда. Оно непосредственно исходит от Верховной самодержавной власти и может быть лишь действием Монаршего Милосердия. Сила и пространство действия сего милосердия, как изъятия из законов общих, определяются в том самом Высочайшем указе, коим смягчается участь виновных, или же даруется им совершенное прощение. На этом основании и даруемое в некоторых случаях общими милостливыми манифестами прощение распространяется лишь на те преступления и проступки, которые в манифесте означены»<sup>1</sup>. Суд был вправе ходатайствовать перед царем о помиловании лица, осужденного к наказанию. К ходатайствам самих осужденных относились с крайней осмотрительностью и принимали их только при наличии уважительных причин<sup>2</sup>.

Во второй половине XIX столетия помилование включало три вида освобождения: амнистию, которая охватывала целые группы преступников; помилование, заключавшееся в освобождении (частичном или полном) индивидуально-определенного лица от назначенного наказания после постановления приговора; освобождение после отбытия определенной доли наказания от части наказания или от невыгодных для преступника последствий наказания<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. Т.6: Законодательство первой половины XIX века. М., 1988. С. 208.

<sup>2</sup> См.: *Марогулова И.Л.* Амнистия и помилование в российском законодательстве. М., 1998. С. 15.

<sup>3</sup> См.: Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. Т. 6. С. 210.

После Октябрьской революции термин «амнистия» стал постоянно использоваться в официальных документах вместо термина «помилование». Конституция (Основной Закон) РСФСР (принята V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г.) в п. «е» ст. 49 установила, что право амнистии принадлежит Всероссийскому съезду Советов и Всероссийскому Центральному исполнительному комитету Советов<sup>1</sup>.

В правовом смысле помилование представляет собой акт высшего органа государственной власти, который, не отменяя уголовного закона, закрепляющего те или иные виды преступлений, освобождает полностью или частично от наказания или заменяет назначенное судом наказание другим, более мягким наказанием<sup>2</sup>.

В период с 1985 по 1999 г. широкое распространение получило помилование осужденных к смертной казни<sup>3</sup>. Изначально Президент РФ (а ранее Президиум Верховного Суда СССР или РСФСР) применял помилование: вместо смертной казни назначал любое предусмотренное Уголовным кодексом наказание. Обычно назначалось лишение свободы на максимальный срок<sup>4</sup>.

До 1992 г. в случае, когда смертная казнь заменялась в порядке помилования лишением свободы, наказание могло назначаться на срок от 15 до 20 лет. Лишь после принятия Верховным Советом РФ Закона РФ от 17 декабря 1992 г. № 4123-1 «О внесении изменений в статью 24 Уголовного кодекса РСФСР»<sup>5</sup> было законодательно закреплено, что при помиловании можно назначать вместо смертной казни лишение свободы пожизненно. Это было результатом деятельности Комиссии по помилованию как альтернатива смертной казни и расширением практики помилования.

---

<sup>1</sup> См.: СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

<sup>2</sup> См.: *Спицын В. И.* К вопросу о помиловании // Современное право. 2002. № 12. С. 39.

<sup>3</sup> См.: О помиловании осужденных к смертной казни: Указ Президента РФ от 15 ноября 1993 г. № 1911 // СЗ РФ. 1993. № 23. Ст. 1410.

<sup>4</sup> См.: *Мароголова И. Л.* Законодательные проблемы амнистии и помилования // Журнал российского права. 1998. № 1. С. 32.

<sup>5</sup> См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 1. Ст. 9 (утратил силу).

Процедура реализации нормы о помиловании начиналась с ходатайства осужденного. Полученное ходатайство вместе с приговором суда немедленно направлялось в Администрацию Президента РФ. Администрация учреждения, в котором содержался осужденный, направляла подробную справку о его судимостях и поведении во время пребывания в следственном изоляторе.

Администрация Президента РФ получала также мотивированное заключение Председателя Верховного Суда РФ и Генерального Прокурора РФ, в котором указывалось отсутствие оснований для принесения протеста на приговор суда в порядке надзора. Кроме того, ими высказывалось мнение о возможности помилования осужденного.

В состав Администрации Президента РФ входило Управление по вопросам помилования, занимающееся оформлением всех поступающих документов. Данное Управление подготавливало к рассмотрению ходатайства о помиловании от осужденных, их родственников или иных лиц в интересах осужденных. Все полученные материалы передавались Комиссии по вопросам помилования при Президенте РФ, образованной Указом Президента РФ от 12 января 1992 г. № 17 «О Комиссии по вопросам помилования при Президенте Российской Федерации»<sup>1</sup>. Ходатайство о помиловании осужденного должно было рассматриваться на заседании Комиссии, мнение которой о возможности помилования имело рекомендательное значение и направлялось руководству Администрации Президента РФ, а затем о нем непосредственно докладывалось Президенту РФ. Решение об удовлетворении или отклонении ходатайства о помиловании оставалось за Президентом РФ.

Проанализировав практику применения помилования, можно сделать вывод о том, что в 1992–1994 гг. помилование носило чрезвычайно широкий характер<sup>2</sup>. По мнению ряда ученых, такое положение нельзя признать нор-

---

<sup>1</sup> См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 4. Ст. 154 (утратил силу).

<sup>2</sup> Если в 1990 г. из 459 человек, приговоренных к смертной казни было помиловано 29, то в 1991 г. – из 147 помиловано 37; в 1992 г. – из 152 помиловано 55; в 1993 г. – из 164 помиловано 149 // Аргументы и факты. 1993. № 18 (данные Министерства юстиции РФ).

мальным, так как «помилование не должно считаться правилом, поскольку в противном случае наказание теряет смысл, и может создаться представление о том, что оно вообще не применяется»<sup>1</sup>. Кроме того, негативным последствием массового помилования является нарушение стабильности приговоров суда. Фактически Президент РФ (а на практике Комиссия по вопросам помилования) подменял суд и корректировал судебную практику. Это подрывало авторитет суда и эффективность наказания.

Как видим, полномочия в сфере правового статуса личности, включающие в себя решение вопросов гражданства, политического убежища, награждения государственными наградами, присвоения почетных званий и осуществления помилования исторически предоставлялись главе государства. Данное обстоятельство можно объяснить тем, что решение указанных вопросов непосредственно соотносится с особым местом главы государства в системе государственной власти, его представительскими функциями и персонификацией в его лице государства. Кроме того, реализация полномочий Президента РФ напрямую связана с защитой национальных интересов и национальной безопасностью государства, его взаимоотношений с иностранными государствами.

Обращаясь к конституционным проектам, подготовленным в разные периоды российской государственности, можно констатировать, что даже в них данные полномочия предлагалось закрепить за главой государства. Так, например, в проекте Н.Н. Новосельцева 1820 г. «Государственная уставная грамота Российской Империи» закреплялось, что право помилования принадлежит исключительно государю, он может простить преступника или облегчить его наказание. В проекте К.П. Крамаржа 1920 г. «Основы Конституции Российского государства» устанавливалось: «Глава государства имеет право помилования, жалуеть ордена и другіе знаки отличія». В «Конституции Н.С. Хрущева» предлагалось закрепить за Президиумом Верховного Совета народных депутатов СССР полномочия по учреждению орденов и медалей и

---

<sup>1</sup> Михлин А.С. Высшая мера наказания: история, современность, будущее. М., 2000. С. 114.

установления почетных званий СССР, награждения и присвоения почетными званиями; принятию в гражданство СССР, решения вопросов о выходе из гражданства и лишения гражданства; издания общесоюзных актов об амнистии и осуществления помилования<sup>1</sup>.

Таким образом, на основании сказанного можно заключить, что предоставление полномочий в сфере конкретизации правового положения личности Президенту РФ как главе Российского государства исторически является обоснованным. Закрепление за Президентом РФ широких полномочий в сфере правового статуса личности уже с 1990 г. поставили его в исключительное положение по отношению к иным органам власти по оперативности в области обеспечения прав человека и гражданина с последующим расширением его компетенции в данной сфере.

### **1.3. Полномочия президента по конкретизации правового положения личности в зарубежных странах**

Для достижения цели теоретического исследования и поиска путей совершенствования конституционных функций главы Российского государства в сфере конкретизации правового положения личности нами был проведен сравнительно-правовой анализ нормативно-правового регулирования и практики реализации полномочий президентов в зарубежных странах по реализации полномочий президента по решению вопросов гражданства, политического убежища, государственного поощрения и осуществления помилования.

Традиционно юридическая наука в зависимости от объема закрепленных за президентом полномочий выделяет три формы реализации института президентства: чисто президентские республики, имеющие сильного президента с широким объемом прав (США, Мексика); парламентские республики, имеющие президента с узким кругом полномочий (Австрия, Ирландия);

---

<sup>1</sup> См.: Конституции и конституционные проекты в истории России: сборник документов / сост. И.В. Упоров, О.В. Старков. М., 2013. С. 242.

смешанные, или «полупрезидентские» республики, где законодательный орган играет существенную роль, но при этом президент обладает значительными полномочиями по осуществлению государственной власти (Франция, Финляндия)<sup>1</sup>. Наряду с традиционным выделением трех моделей реализации института президентства выделяют и четвертую модель, занимающую промежуточное положение между чисто президентской республикой и «полупрезидентской», и не вполне вписывающуюся в традиционные схемы организации президентской власти<sup>2</sup>. Такая концепция организации президентской власти характерна для России и ряда стран бывшего социалистического лагеря (Армения, Грузия).

Рассмотрим полномочия президентов при разных формах реализации института президентства в сфере конкретизации правового статуса личности на примерах США, Франции, Ирландии и Армении.

Занимая фактически различные места в системе органов государственной власти в разных странах, главы этих государств не могут выполнять одинаковые функции. Однако среди этих функций, как справедливо подчеркивал О.Е. Кутафин, имеются и традиционные, свойственные главам государств. Таким образом, главы государств выполняют в основном «идентичные традиционные функции, хотя в каждом случае последние имеют свои особенности»<sup>3</sup>. В.Е. Чиркин указывает, что полномочия главы государства – это единый институт, несмотря на его разновидности. В его классификации полномочий главы государства в обобщенном виде независимо от различий монархических и республиканских правовых институтов выделяются полномочия, относящиеся к сфере правового статуса личности и защите прав человека и гражданина<sup>4</sup>.

Несмотря на обширную научно-информационную базу относительно института президента в зарубежных странах, основные вопросы исследова-

---

<sup>1</sup> См.: Радченко В.И. Президент Российской Федерации в системе разделения властей. Саратов, 1996. С. 43.

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 44.

<sup>3</sup> Кутафин О.Е. Глава государства. М., 2012. С. 27.

<sup>4</sup> Чиркин В.Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование. С. 180.

ния связаны с президентскими полномочиями в области обеспечения национальной безопасности, формирования органов власти, определения и руководства политикой государства и т.д., но вопросы в сфере конкретизации правового положения личности в основном остаются за рамками исследования или носят фрагментарный характер.

Президент США как глава исполнительной власти в сфере конкретизации правового положения личности осуществляет общее руководство деятельностью исполнительных департаментов, в чьи непосредственные полномочия входят решение вопросов гражданства и предоставления убежища; государственного награждения гражданских лиц, а также помилования лиц, осужденных за совершение федеральных преступлений.

Вопросами гражданства и предоставления убежища в США занимаются соответствующие исполнительные департаменты (органы исполнительной власти), а деятельностью Правительства и всех исполнительных департаментов руководит Президент США как глава Правительства<sup>1</sup>. Он осуществляет руководство через свой Кабинет, в который входят все главы департаментов, а также иные наиболее значимые должностные лица органов исполнительной власти страны.

Вопросами гражданства и предоставления убежища в США занимаются пять основных подразделений федерального Правительства: Департамент национальной безопасности<sup>2</sup>, Департамент юстиции<sup>3</sup>, Государственный департамент<sup>4</sup>, Департамент труда<sup>5</sup> и Департамент здравоохранения<sup>1</sup>. Особую

---

<sup>1</sup> См.: *Лузин В.В.* Президентская модель разделения властей (на примере США) // Государство и право. 1999. № 3. С. 82.

<sup>2</sup> См.: Официальный сайт Департамента национальной безопасности США // [The United States Department of Homeland Security, DHS]. URL: <http://www.dhs.gov/index.shtm> (дата обращения: 30.07.2012).

<sup>3</sup> См.: Официальный сайт Департамента юстиции США // [The United States Department of Justice]. URL: <http://www.justice.gov/> (дата обращения: 30.07.2012).

<sup>4</sup> См.: Официальный сайт Государственного Департамента США // [The United States Department of State]. URL: <http://www.state.gov/> (дата обращения: 30.07.2012).

<sup>5</sup> См.: Официальный сайт Департамента труда США // [United States Department of Labor]. URL: <http://www.dol.gov/> (дата обращения: 30.07.2012).

роль играет Департамент национальной безопасности, который в 2003 г. заменил собой Службу иммиграции и натурализации. Он обеспечивает соблюдение иммиграционных законов и предоставление положенных благ и прав иммигрантам. Департамент национальной безопасности, в свою очередь, делится на три департамента: Службу гражданства и иммиграции (Citizenship and Immigration Services), Иммиграционную и таможенную полицию и Таможенно-пограничную службу (Customs and Border Protection).

Следует указать, что в США прием в гражданство означает интеграцию и социализацию лица в рамках общей для всех граждан политической культуры, что предполагает к внешней адаптации – признание основополагающих принципов и ценностей государственности<sup>2</sup>.

В случае успешной сдачи экзамена прошение направляется в окружной суд, который, рассмотрев его, принимает решение о предоставлении гражданства. После этого соискатель получает сертификат о натурализации (Naturalization Certificate), который является главным и единственным документом, подтверждающим американское гражданство<sup>3</sup>.

Как видим, в процедуру предоставления гражданства, помимо Службы иммиграции и натурализации как подразделения федерального правительства, вовлечен также окружной суд.

В случае добровольного отказа от гражданства решение о прекращении гражданства США принимает должностное лицо консульского или дипломатического учреждения США либо Служба иммиграции и натурализации в лице своих должностных лиц, а в случае совершения измены либо иных преступлений против Соединенных Штатов такое решение принимается общим

---

<sup>1</sup> См.: Официальный сайт Департамента здравоохранения и социального обеспечения США // [United States Department of Health and Human Services (HHS)]. URL: <http://www.hhs.gov/> (дата обращения: 30.07.2012).

<sup>2</sup> См.: Права человека: учебник / отв. ред. Е.А. Лукашева. 2-е изд., перераб. С. 124.

<sup>3</sup> См.: Официальный сайт Услуги гражданства и иммиграции Соединенных Штатов // [Citizenship and immigration services united states]. URL: <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vgnextoid=598da2f39b1ab210VgnVCM100000082ca60aRCRD&vgnnextchannel=598da2f39b1ab210VgnVCM100000082ca60aRCRD> (дата обращения: 28.07.2012).

военным судом, во всех иных случаях – судами штатов первой инстанции или федеральными окружными судами.

Акт об иммиграции и гражданстве не использует понятие «лишение гражданства», но при этом устанавливает возможность его принудительного прекращения<sup>1</sup>. Гражданство США может быть прекращено по инициативе государства в следующих случаях:

приобретение гражданином США в порядке натурализации гражданства иного государства;

принесение присяги или клятвы в отношении иностранного государства или его политико-территориального подразделения;

поступление на военную службу иностранного государства без специального разрешения государственного секретаря и министра обороны США;

поступление на гражданскую службу правительства иностранного государства или его политико-территориального подразделения, если это сопряжено с наличием либо приобретением гражданства данного государства или принесением ему присяги либо клятвы верности;

совершение измены, попытки свергнуть правительство Соединенных Штатов насильственным путем, участие в военных действиях против США.

Рассматривая полномочия по предоставлению убежища в США, прежде всего, следует указать, что в США закреплено именно право на убежище, а не право политического убежища.

Согласно Закону США от 27 июня 1952 г. «Об иммиграции и гражданстве» (с поправками от 30 сентября 1996 г.)<sup>2</sup>, по решению Президента США, принимаемому после соответствующих консультаций, определенное число беженцев допускается в Соединенные Штаты по особым гуманитарным со-

---

<sup>1</sup> См.: Официальный сайт Услуги гражданства и иммиграции Соединенных Штатов // [Citizenship and immigration services united states]. URL: <http://www.uscis.gov/files/article/M-476.pdf> (дата обращения: 30.07.2012).

<sup>2</sup> См.: Официальный сайт Услуги гражданства и иммиграции Соединенных Штатов // [Citizenship and immigration services united states]. URL: <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.f6da51a2342135be7e9d7a10e0dc91a0/?vgnextoid=fa7e539dc4bed010VgnVCM1000000ecd190aRCRD&vgnnextchannel=fa7e539dc4bed010VgnVCM1000000ecd190aRCRD&CH=act> (дата обращения: 29.07.2012).

ображениям. До начала каждого финансового года Президент США отчитывается перед комитетами по судебным делам Палаты представителей и Сената об ожидаемом числе беженцев, которым потребуются помощь в переселении в течение финансового года и о предполагаемом распределении принимаемых беженцев в течение финансового года (не более 1000 беженцев). Президент США обеспечивает проведение периодических дискуссий между назначенными представителями Президента США и членами таких комитетов об изменениях в положении беженцев во всемирном масштабе, о прогрессе в допуске беженцев, а также о возможной необходимости отрегулировать распределение допусков среди беженцев. В исключительных случаях, если Президент США устанавливает после соответствующих консультаций, что существует непредвиденное чрезвычайное положение с беженцами, допуск определенного числа беженцев в связи с чрезвычайным положением с беженцами оправдывается серьезными гуманитарными соображениями или же диктуется государственными интересами, то общее число беженцев может быть увеличено. Министр юстиции устанавливает порядок рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища, поданных в соответствии с подразделом, также он может потребовать от ходатайствующих представить отпечатки пальцев и фотографию. Непосредственное решение о предоставлении убежища принимается Министром юстиции в отношении лица, которое ходатайствовало об этом в соответствии с требованиями и порядком, установленными Министром юстиции. Кроме того, Министр юстиции своим постановлением может ввести дополнительные ограничения и условия, в соответствии с которыми иностранцу не может быть предоставлено убежище.

Государственные награды США – это в основном награды воинские, которыми отмечаются за заслуги, связанные со службой в вооруженных силах. Кроме того, среди наград можно выделить и знаки отличия, являющиеся гражданскими наградами.

Награждение гражданскими наградами производится по решению и от имени Президента США. Так, например, одной из двух высших наград США

для гражданских лиц является Президентская медаль свободы, которой награждаются лица, внесшие не только существенный вклад в обеспечение национальной безопасности США, но и за достижения в общественной, культурной и других областях. Президентская медаль свободы была учреждена Гарри Трумэном в 1945 г. для награждения за заслуги во время Второй мировой войны. В 1945 г. Президент Кеннеди расширил сферу награждаемых. Обычно награждение происходит 4 июля – в День независимости США. Медаль может вручаться одному человеку неоднократно, а также посмертно<sup>1</sup>. Что касается государственных военных наград, то награждение производится от имени Президента США, но решение о награждении принимается в армии. Например, решение о награждении Серебряной звездой утверждается:

в Армии США: в мирное время начальником штаба Армии США, во время войны – офицером высшего состава в звании не ниже генерал-лейтенанта;

в Военно-воздушных силах: в мирное время государственным секретарем Военно-воздушных сил, в военное время — Директором Кадрового управления Военно-воздушных сил по представлению офицера высшего состава в звании не ниже генерал-лейтенанта;

в Военно-морских силах и Корпусе морской пехоты: государственным секретарем Военно-морских сил<sup>2</sup>.

Вопрос помилования в США решается в зависимости от вида преступления. Так, правом помилования за любое преступление, предусмотренное законодательством штата и совершенное в его пределах, обладает губернатор штата. В некоторых штатах помилованием восстанавливаются все права, вплоть до права занимать выборные и государственные должности. В штатах могут функционировать комиссии по помилованиям, которые знакомятся с уголовными делами и предлагают свои рекомендации губернаторам штатов

---

<sup>1</sup> См.: Официальный сайт Белого дома // [The White house. Office of the Press Secretary]. URL: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/04/26/president-obama-names-presidential-medal-freedom-recipients> (дата обращения: 15.07.2012).

<sup>2</sup> AR 600-8-22, Chapter 3, Section IV, 3-22, Table 3-5, Table 3-6.

относительно того, даровать или не даровать помилование или смягчить наказание.

Право помилования по федеральным преступлениям в США (power to grant reprieves and pardons for offenses against the United States) согласно ст. 2 Конституции США принадлежит Президенту США, исключая случаи импичмента<sup>1</sup>. Прошения о помиловании направляются Президенту США, который либо удовлетворяет прошение, либо отказывает в помиловании; обычно заявления предварительно представляются на рассмотрение и вынесение рекомендации чиновнику, занимающую специальную должность при Президенте (Office of the Pardon Attorney).

Как видим, полномочия Президента США в сфере правового статуса личности не столь обширны, как следовало ожидать исходя из того, что Соединенные Штаты относятся к чисто президентским республикам с закреплением широкого объема полномочий за главой государства: Президент США непосредственно не решает вопросы гражданства и предоставления убежища, а осуществляет лишь общее руководство исполнительными департаментами как глава Правительства; награждение Президент США осуществляет от своего имени и по своему решению только гражданских лиц, а помилование осуществляет только в отношении лиц, совершивших федеральные преступления (исключая случаи импичмента).

Президент Ирландии в сфере конкретизации правового положения личности рассматривает вопросы почетного гражданства Ирландии, а также осуществляет помилование; что касается вопросов гражданства, предоставления убежища, награждения государственными наградами Ирландии, то они выделены из его компетенции.

Согласно ст. 14 Закона № 26 1956 г. «Об ирландском гражданстве» ирландское гражданство может быть получено иностранцем в результате выда-

---

<sup>1</sup> См.: Официальный сайт Конгресса США. Конституция США 1787 г. // [United states congress. U.S.Constitution]./ URL: [http://www.senate.gov/civics/constitution\\_item /constitution.htm](http://www.senate.gov/civics/constitution_item /constitution.htm) (дата обращения: 29.07.2012).

чи ему министром юстиции свидетельства о натурализации<sup>1</sup>. Получив ходатайство о выдаче свидетельства о натурализации, Министр по своему усмотрению может удовлетворить просьбу, если заявитель отвечает всем заявленным требованиям. В компетенцию же Президента Ирландии входит предоставление только почетного ирландского гражданства лицу или ребенку, или внуку лица, которое, по мнению Правительства, оказало выдающиеся услуги государству<sup>2</sup>.

Во многих государствах установлены требования надлежащего поведения или отсутствия криминального досье: данное требование в Ирландии сформулировано в общем виде, как хорошая репутация<sup>3</sup>. Кроме того, Ирландия, традиционно отдававшая предпочтение либеральной политике в отношении предоставления гражданства, стала ужесточать регулирование по мере увеличения числа мигрантов в составе постоянного населения страны<sup>4</sup>.

Законодательной основой для определения статуса беженца в Ирландии служат основные принципы, утвержденные Женевской Конвенцией 1951 г.<sup>5</sup> и Нью-Йоркским Протоколом 1967 г.<sup>6</sup> Однако в Ирландии, как и во многих других странах, подписавших Женевскую Конвенцию, был принят ряд собственных законов, регламентирующих систему приема беженцев. Основ-

---

<sup>1</sup> См.: Официальный сайт Правительства Ирландии // [Public Citizens Information]. URL: <http://www.citizensinformation.ie/en/> (дата обращения: 14.07.2012).

<sup>2</sup> См.: Конституция Ирландии // Официальный сайт Информация для граждан Правительства Ирландии / [Public Citizens Information]. URL: [http://www.citizensinformation.ie/en/government\\_in\\_ireland/irish\\_constitution\\_1/constitution\\_introduction.html](http://www.citizensinformation.ie/en/government_in_ireland/irish_constitution_1/constitution_introduction.html) (дата обращения: 14.07.2012).

<sup>3</sup> См.: Права человека: учебник / отв. ред. Е.А. Лукашева. 2-е изд., перераб. С. 125.

<sup>4</sup> См.: *Васильева Т.А.* Институт гражданства: влияние политических факторов на правовое регулирование // Конституционное право и политика: сборник материалов международной конференции (Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 28–30 марта 2012 г.) / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2012. С. 395.

<sup>5</sup> См.: Конвенция о статусе беженцев: принята 28 июля 1951 г. Конференцией полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов, созванной в соответствии с резолюцией 429 (V) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1950 г. // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. URL: <http://www.un.org> (дата обращения: 10.07.2012).

<sup>6</sup> См.: Протокол, касающийся статуса беженцев (Нью-Йорк, 31 января 1967 г.) // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. URL: <http://www.un.org> (дата обращения: 11.07.2012).

ное процессуальное ограничение, вытекающее из местной специфики, заключается в том, что Ирландия должна быть первой страной на пути следования беженца, где для него было бы возможно обращение за убежищем.

Награждение государственными наградами также относится к компетенции Министра юстиции. Что же касается помилования, то согласно Конституции Ирландии право помилования и полномочие заменять или смягчать наказание, наложенное любым судом, осуществляющим уголовную юрисдикцию, предоставляются Президенту Ирландии, но такое полномочие замены или смягчения наказания, кроме смертной казни, также в соответствии с законом может принадлежать и другим властям.

Таким образом, полномочия Президента Ирландии в сфере конкретизации правового статуса личности значительно ограничены, большая часть правомочий закреплена за министерствами в составе Правительства Ирландии. Такая расстановка компетенции не удивительна, поскольку Ирландия относится к парламентским республикам, где Президент избирается Парламентом, а общие направления его деятельности осуществляются, как правило, Правительством, которое в лице своего главы или министра контрассигнует акты Президента<sup>1</sup>. В компетенцию Парламента, помимо законодательных полномочий, входит также контроль за Правительством, определение путей социально-экономического развития, курса внешней и внутренней политики.

Согласно Конституции Французской Республики Президент отвечает за ее соблюдение, обеспечивает эффективное функционирование государственных властей, а также преемственность государства. Президент гарантирует национальную независимость, территориальную целостность, соблюдение соглашений Сообщества и международных договоров<sup>2</sup>. Французскую модель

---

<sup>1</sup> См.: *Сахаров Н.А.* Институт президентства в современном мире. М., 1994. С. 198.

<sup>2</sup> См.: Конституция Франции 1958 г. // Официальный сайт Президента Французской Республики / [Présidence de la République]. URL: <http://www.elysee.fr/president/la-presidence/les-textes-fondateurs/les-constitutions-depuis-1791/la-constitution.8385.html> (дата обращения: 15.07.2012).

организации президентской власти традиционно рассматривают в качестве наиболее близкой к российской концепции<sup>1</sup>, и тем не менее, к полномочиям Президента Франции относится только решение вопросов государственного награждения и осуществления помилования.

Решение о натурализации и предоставлении убежища во Франции выведено из компетенции Президента Французской Республики. Так, решение о предоставлении гражданства принимается Государственным Советом на основании обоснованного рапорта Министра иностранных дел<sup>2</sup>. Относительно предоставления убежища действуют разные процедуры в зависимости от вида убежища, поскольку во Франции существуют конвенционное, конституционное и территориальное убежища.

Женевская Международная Конвенция от 28 июля 1951 г. о беженцах применяется к «любому человеку, который, обоснованно опасаясь преследования из-за своей расы, религии, национальности, принадлежности к определенной социальной группе, или политических убеждений, оказывается вне страны своего гражданства, и который не может, или в силу своих опасений не хочет просить защиты у властей своей страны». Во Франции статус беженца признается Французским бюро по защите беженцев и апатридов (OFPRA) под контролем Комиссии по обжалованию со стороны беженцев (Commission des Recours des Refugies). Дублинская европейская конвенция дополняет этот Закон, определяя в рамках Европейского Сообщества единственное государство, несущее ответственность за рассмотрение просьбы о предоставлении убежища. Это значит, что соискатель можете подать просьбу о предоставлении конвенционного убежища только в одной европейской стране.

Конституция Франции 1946 г. в своей преамбуле закрепляет право на конституционное убежище «каждому, кто подвергается преследованию из-за

---

<sup>1</sup> См.: *Захарова М. В.* Правовой статус главы государства во французской правовой системе // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6. С. 20.

<sup>2</sup> См.: Официальный сайт Правительства Французской республики // [Gouvernement de la République]. URL: <http://www.gouvernement.fr/> (дата обращения: 24.07.2012).

своей борьбы за свободу». Конституционное убежище подчиняется тем же процедурным правилам и предоставляет такую же защиту, что и конвенционное убежище; разница заключается лишь в юридической основе. За рассмотрение просьб о предоставлении убежища отвечают те же организации: OFPRA и Commission des Recours des Refugies.

И наконец, территориальное убежище. Глава 13 Закона от 25 июля 1952 г. о праве на убежище предусматривает, что «в условиях, совместимых с интересами страны, территориальное убежище может быть предоставлено иностранцу Министром внутренних дел, после предварительного обсуждения с Министром иностранных дел, если иностранец докажет, что его жизнь или свобода находятся под угрозой в его стране или же он подвергается там преследованиям, противоречащим статье 3 Европейской Конвенции по защите прав и основных свобод человека («Никто не может быть подвергнут пыткам, страданиям и бесчеловечному или унижающему отношению»)<sup>1</sup>. Министр не обосновывает своих решений. Процедурные правила по территориальному убежищу отличаются от правил по конвенционному и конституционному убежищам; решение о его предоставлении или отказе принимается лично Министром внутренних дел по согласованию с префектурой. Префектуры отвечают за предварительное рассмотрение просьб о предоставлении территориального убежища. В префектуре, когда лицо подает просьбу о разрешении на пребывание, он должен указать, какой вид убежища хочет попросить (конвенционное, конституционное или территориальное). Соискатель вправе одновременно или поочередно подать просьбу о территориальном и конвенционном убежище, но в этом случае рассмотрение просьбы о территориальном убежище будет отложено до получения окончательного ответа на просьбу о конвенционном убежище.

В компетенцию Президента Франции входит как издание индивидуальных указов по награждению, так и издание нормативных актов по регулирова-

---

<sup>1</sup> См.: Официальный сайт Правительства Французской Республики // [Gouvernement de la République]. URL: <http://www.gouvernement.fr/> (дата обращения: 24.07.2012).

нию вопросов награждения<sup>1</sup>. Например, в качестве гроссмейстера Президент Республики выносит окончательное решение по всем вопросам, касающимся ордена «Почетного легиона». Он может исключить любую кандидатуру, представленную в списке на получение ордена, но при этом не имеет права сам добавлять кандидатов в этот список. В ст. 1 Кодекса Почетного легиона прописано, что это «награда за выдающиеся заслуги, достигнутые на службе нации, на гражданском либо на военном поприще». Почетный легион призван отмечать выдающиеся достижения людей, занимающих высокие или скромные должности во всех сферах деятельности государства: в промышленности, торговле, сельском хозяйстве, образовании, искусстве, спорте. К нормативным актам, регулирующим вопросы государственного награждения, можно отнести, например, Декрет от 3 декабря 1963 г., которым Президент Франции генерал де Голль в качестве замены многочисленным ведомственным орденам учредил Национальный орден заслуги (фр. L'Ordre national du Mérite)<sup>2</sup>.

В сфере конкретизации правового статуса личности в компетенцию Президента Франции входит право помилования (ст. 17 Конституции Французской Республики). По сложившейся практике амнистия и помилование в большинстве стран (в том числе и Российской Федерации) не касаются вопросов о погашении материального ущерба, который был причинен преступлением, что является несомненным пробелом в регламентации этих актов. Напротив, в ст. 133-8 и 133-10 Уголовного кодекса Франции закреплено положение, согласно которому амнистия и помилование не могут считаться

---

<sup>1</sup> Крутоголов М.А. Президент Французской Республики. Правовое положение. М., 1980. С. 257.

<sup>2</sup> С момента учреждения ордена 210 лет тому назад Наполеоном глава государства является одновременно и гроссмейстером ордена Почетного легиона. В момент инаугурации вновь избранный Президент Франции проходит церемонию инвеституры на пост гроссмейстера. Великий канцлер Почетного легиона преподносит Президенту нагрудную цепь и произносит соответствующую речь: «Господин Президент Республики, мы вас признаем гроссмейстером национального ордена Почетного легиона». URL: <http://www.russian.rfi.fr/frantsiya/20120407-nagrazhdenie-ordenom-pochetnogo-legiona> (дата обращения: 24.07.2012).

препятствием для реализации права потерпевшего на возмещение ущерба, которое было причинено преступлением<sup>1</sup>.

Таким образом, несмотря на схожесть моделей организации президентской власти во Франции и России, объемы полномочий по конкретизации правового статуса личности существенно различаются. В компетенцию Президента Французской Республики в данной сфере входит только решение вопросов государственных наград и помилования, вопросы гражданства и предоставления убежища регулируются соответствующими подразделениями Правительства Французской Республики, а поскольку Президент не возглавляет исполнительную власть, он и не осуществляет общее руководство деятельностью Правительства Французской Республики, в том числе и по вопросам гражданства и предоставления убежища.

Армения, так же как и Россия в период государственного реформирования 90-х годов XX столетия, восприняла много из международно-правового опыта в регламентации системы государственной власти. Основной внутренней предпосылкой учреждения поста президента явился опыт политического и государственного строительства, накопившийся за тысячелетнюю историю Армении. Становление президентства в Армении столь же своеобразно и уникально, сколь в нем проглядывают общие черты, свойственные целой группе стран, возникших на постсоветском пространстве. Свидетельство тому – многообразие мнений и подходов среди российских и армянских правоведов и отсутствие единой позиции относительно целесообразности введения поста президента<sup>2</sup>.

Президенты всех стран Содружества Независимых Государств обладают специфическим правовым статусом, весьма отличным от статуса глав других республиканских государств современного мира. Как указывает Э.А. Гаджи-Заде, это обуславливает возникновение особого вида (ветви) го-

---

<sup>1</sup> Уголовный кодекс Французской Республики // [Российский правовой портал: библиотека Пашкова]. URL: <http://constitutions.ru/archives/5859> (дата обращения: 18.07.2012).

<sup>2</sup> См.: Конджакулян К.М. Сущность института президентства в Российской Федерации и Республике Армения в контексте исполнительной власти // [Юриспруденция]. URL: <http://justicemaker.ru/view-article.php?id=10&art=1807> (дата обращения: 29.06.2012).

сударственной власти — президентской — и обеспечивает нетипичный характер форм правления в странах СНГ<sup>1</sup>.

Президент Республики Армения по действующей Конституции является главой государства. Он следит за соблюдением Конституции, обеспечивает нормальное функционирование законодательной, исполнительной и судебной властей. Кроме того, Президент Республики Армения выступает гарантом независимости, территориальной целостности и безопасности Республики<sup>2</sup>.

Как справедливо указывает Ж.Д. Джангирян, Президент Республики Армения, кроме этого, является системообразующим элементом государственного механизма, обеспечивает соблюдение Конституции и взаимодействие органов государственной власти<sup>3</sup>.

Согласно ст. 55 Конституции Республики Армения Президент предоставляет гражданство Республики Армения, решает вопрос предоставления политического убежища; награждает орденами и медалями Республики Армения, присваивает почетные звания, высшие дипломатические и иные классные чины; осуществляет помилование осужденных.

Согласно Закону от 6 ноября 1995 г. «О гражданстве Республики Армения» (в ред. от 8 декабря 2011 г.) Президент решает вопросы приема в гражданство, восстановления гражданства, группового приобретения гражданства, прекращения гражданства Республики Армения; определяет порядок рассмотрения заявлений о гражданстве<sup>4</sup>.

Закон «О гражданстве Республики Армения» не закрепляет порядок приема, выхода и изменения гражданства, что соответственно влечет за собой издание большого количества подзаконных актов, регулирующих во-

---

<sup>1</sup> См.: *Грачев Н.И., Гаджи-Заде Э.А.* Формы правления и институт президентства в странах СНГ. Волгоград, 2005. С. 31.

<sup>2</sup> См.: Конституция Республики Армения: принята 5 июля 1995 г. // Официальный сайт Правительства Республики Армения / [Parliament AM]. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1&lang=rus> (дата обращения: 23.06.2012).

<sup>3</sup> См.: *Джангирян Ж.Д.* Разделение властей в Республике Армения: конституционная модель и практика: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 12.

<sup>4</sup> См.: Официальный сайт Правительства Республики Армения / [Parliament AM]. URL: <http://parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1731&lang=rus> (дата обращения: 23.06.2012).

просы гражданства Республики.

В гражданство Республики Армения принимают по Указу Президента Республики о предоставлении гражданства (ст. 26 Закона Республики Армения «О гражданстве Республики Армения»). Заявление о приеме в гражданство отклоняется, если данное лицо своей деятельностью наносит ущерб государственной и общественной безопасности, общественному строю, здоровью и нравам общества, правам и свободам, чести и доброму имени других лиц. Кроме того, Закон устанавливает, что гражданство Республики Армения может быть предоставлено лицам, имеющим исключительные заслуги перед Республикой Армения без соблюдения основных требований (три года постоянного проживания в Республике, знание армянского языка и Конституции Республики Армения).

Групповое приобретение гражданства Республики Армения осуществляется по Указу Президента Республики Армения при репатриации и в иных предусмотренных законом случаях (ст. 15 Закона Республики Армения «О гражданстве Республики Армения»).

Для реализации данных полномочий Президент Армении формирует Комиссию по вопросам гражданства<sup>1</sup>. После опубликования Указа Президента Республики Армения о гражданстве Министерство внутренних дел Республики Армения в двухнедельный срок обязано в письменном виде информировать Президента Республики Армения и Секретариат Правительства Республики Армения о результатах проведения соответствующих мероприятий.

Кроме того, Правительство Республики Армения через компетентные органы направляет Президенту Республики заявления, ходатайства и иные документы, касающиеся гражданства с соответствующими заключениями и представляет ему предложения о прекращении гражданства Республики Армения.

---

<sup>1</sup> На практике организационное обеспечение конституционных полномочий Президента Республики Армения в сфере гражданства осуществляет не Комиссия по вопросам гражданства, а Управление помилования, гражданства, наград и званий. См. Официальный сайт президента Республики Армения / [President AM]. URL: <http://www.president.am/ru/staff/> (дата обращения: 20.06.2012).

Порядок предоставления политического убежища в Республике Армения регулируется Законом от 26 сентября 2001 г. «О политическом убежище Республики Армения»<sup>1</sup>, согласно которому политическое убежище является специальным видом на жительство в Республике Армения, которое предоставляется иностранному гражданину или лицу без гражданства с целью защиты от политических преследований, которым он подвергался в стране его гражданства или постоянного места жительства. «Политическое преследование» выступает в форме физического воздействия, психологического или иного давления, которое оказывается на иностранного гражданина со стороны органов государственной власти этой страны или при их попустительстве общественно-политических организаций этой страны. Такое воздействие осуществляется с целью изменения политических убеждений этого лица либо для пресечения публичных выступлений этого лица, направленных против действий органов государственной власти или должностных лиц, связанных исключительно с политическими убеждениями.

В месячный срок после получения из компетентных государственных органов заключений в отношении соискателя уполномоченный государственный орган составляет на основании заявления соискателя и всех связанных с ним документов предложение и представляет его Президенту Республики Армения. В случае отказа соискатель вправе опротестовать его Президенту Республики Армения в течение 10 дней.

После получения протеста уполномоченный государственный орган в течение 10 дней обязан предоставить протест со всей прилагающейся документацией Президенту Республики Армения, в котором излагается его мнение об этом.

Уполномоченным государственным органом представляется заявление со всеми необходимыми документами (ст. 5 Закона Республики Армения «О политическом убежище Республики Армения») Президенту Республики Армения. Президент Республики Армения в течение месяца после получения

---

<sup>1</sup> См.: Официальный сайт Правительства Республики Армения / [The Government of Republic of Armenia]. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1282&lang=rus> (дата обращения: 23.06.2012).

всех необходимых документов обязан принять решение о предоставлении или отказе в предоставлении лицу политического убежища.

В исключительных случаях срок принятия решения может быть продлен на срок до трех месяцев.

Политическое убежище предоставляется сроком на один год. По представлению уполномоченного органа государственной власти право политического убежища может быть продлено неоднократно Президентом Республики Армения сроком на один год, за исключением случаев, когда имеются основания прекращения этого права.

Высшие звания, ордена и медали Республики Армения учреждаются для награждения лиц, имеющих выдающиеся или исключительные заслуги перед государством и обществом. Порядок награждения, правила ношения государственных наград закрепляется законом, принимаемым Верховным Советом Республики. Согласно ст. 3 Закона Республики Армения от 22 апреля 1994 г. «О государственных наградах в Республике Армения» (в ред. от 8 февраля 2011 г.) Президент Армении присваивает высшие звания, награждает орденами и медалями Республики, о чем принимает соответствующие указы<sup>1</sup>.

Вручение государственных наград Республики Армения осуществляет непосредственно глава государства либо по его поручению Вице-президент, Премьер-министр, министры или руководители ведомств Республики Армения. Первыми инстанциями, возбуждающими ходатайство о награждении государственными наградами, являются Президиум Верховного Совета Республики Армения, Правительство Республики Армения или министерства и ведомства страны.

В случае смерти лица, которое было награждено государственной наградой, сама государственная награда и удостоверение могут оставаться у его

---

<sup>1</sup> См.: Официальный сайт Правительства Республики Армения / [The Government of Republic of Armenia]. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID =1408 &lang=rus> (дата обращения: 23.06.2012).

наследников или же они могут быть переданы в музей в случае изъявления такого желания самих наследников и с ведома Аппарата главы государства.

При отсутствии у награжденного лица наследников государственные награды и удостоверения к ним подлежат возврату в Аппарат Президента Республики Армения.

Таким образом, Президент Армении обладает широкими полномочиями в области конкретизации правового статуса: он решает вопросы гражданства, предоставления политического убежища, государственного награждения и осуществления помилования. Правительство Республики Армения в лице своих компетентных органов лишь подготавливает материалы по данным вопросам, которые передаются Президенту Республики Армения в установленном порядке и по результатам рассмотрения которых он принимает решения. Следует согласиться с А.Ш. Арутюняном в том, что Президент Армении занимает в Республике главенствующее положение, что обусловлено необходимостью мобильной и сильной власти, способной стабилизировать политическую и экономическую ситуацию переходного периода<sup>1</sup>.

Нами были рассмотрены полномочия президентов по решению вопросов гражданства, политического убежища, государственного награждения и осуществления помилования на примере Соединенных Штатов Америки, Ирландии, Французской Республики и Республики Армения. На основании исследования законодательства данных стран можно сделать вывод, что мировая практика закрепления за президентом полномочий по конкретизации правового статуса личности в зависимости от модели организации президентской власти различна. Так, Президент США как глава государства и исполнительной ветви власти непосредственно не решает вопросы гражданства и предоставления убежища, а осуществляет общее руководство исполнительными департаментами, в чью компетенцию входит решение данных вопросов; награждение Президент США осуществляет от своего имени и по

---

<sup>1</sup> См.: *Арутюнян А.Ш.* Конституционно-правовой статус Президента Республики Армения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997.

своему решению только гражданских лиц, а помилование осуществляет только в отношении лиц, совершивших федеральные преступления (исключая случаи импичмента). В компетенцию Президента Французской Республики в сфере конкретизации правового положения личности входит решение вопросов государственных наград и помилования. Вопросы гражданства и предоставления убежища регулируются соответствующими подразделениями исполнительной власти.

Президент Ирландии правомочен решать лишь вопросы помилования, остальные полномочия закреплены за министерствами в составе Правительства Ирландии, а поскольку Президент Ирландии не возглавляет Правительство и не обладает правом его формирования, то у него отсутствует возможность влияния на Правительство и, в частности, по решению вопросов гражданства, предоставления убежища и государственного награждения.

Иная ситуация в Республике Армения. Президент правомочен решать в полном объеме вопросы гражданства, предоставления убежища, награждения государственными наградами и осуществления помилования.

Таким образом, традиционно полномочия по конкретизации правового статуса личности разделены между президентом (главой государства) и правительством: во Франции и Ирландии, где Президент не возглавляет правительство, за ним закреплен ряд полномочий, остальные вопросы правомочно решать Правительство; в США, где Президент возглавляет правительство, ряд полномочий осуществляется подразделениями правительства под руководством Президента, а остальные непосредственно Президентом. Из рассмотренных стран лишь в Республике Армения закреплены столь широкие полномочия в данной сфере. Полномочия Президента Республики Армения сходны с полномочиями, закрепленными за Президентом РФ. Данное обстоятельство можно объяснить общностью исторического развития России и Армении в составе СССР<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Шмавонян Г.А. Президентская власть и разделение властей в полупрезидентской республике: опыт Армении // Государство и право. 2000. № 1. С. 91.

По нашему мнению, применение модели разделения полномочий по конкретизации правового положения личности между президентом и правительством (США, Ирландия, Французская Республика) в России нецелесообразно. Президент РФ определен как гарант Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, поэтому наделение его широкими полномочиями в области охраны и защиты прав личности вполне оправдано.

Несмотря на многовековой опыт, накопленный различными странами в сфере организации и деятельности президентской власти, для России данный государственный институт является сравнительно новым и проходит период своего становления. Ввиду этого в России существует необходимость (по крайней мере, на современном этапе развития российской государственности), более активного осуществления Президентом РФ своей функции гарантирования прав и свобод человека и гражданина путем реализации полномочий, закрепленных в ст. 89 Конституции РФ. Как справедливо указывает В.И. Радченко, полномочия Президента РФ, закрепленные в Конституции РФ 1993 г., являются полномочиями переходного периода<sup>1</sup>. Таким образом, Президент РФ как персонифицированное лицо, олицетворяющее Российскую Федерацию, правомочен решать такие вопросы, как прием в гражданство, восстановление гражданства, разрешение выходить из гражданства и предоставление политического убежища; осуществление высшей формы государственного поощрения – награждать государственными наградами за выдающиеся заслуги перед обществом и государством и присваивать почетные звания, а также государственно-властное веление в виде прощения лица, совершившего преступление.

---

<sup>1</sup> См.: Радченко В.И. Президент в конституционном строе Российской Федерации. Саратов, 2000. С. 56.

## ГЛАВА II. РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ КОНКРЕТИЗАЦИИ ПРАВОВОГО СТАТУСА ЛИЧНОСТИ

### 2.1. Механизм реализации полномочий Президента Российской Федерации в сфере конкретизации правового статуса личности

Защита прав и свобод человека и гражданина является прямой или опосредованной обязанностью всех органов публичной власти. Так, ст. 18 Конституции РФ закрепляет, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной властей, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Особая роль в этом принадлежит Президенту России. Действующая Конституция наделила Президента РФ достаточным количеством как организационных, так и процедурных средств, позволяющих ему выступать гарантом прав и свобод всех и каждого<sup>1</sup>.

Понятие механизма реализации полномочий Президента РФ является системным и включает в себя такие самостоятельные элементы, как «механизм» и «реализация полномочий». В свою очередь механизм (от греческого *mechané* – машина) представляет собой внутреннее устройство, систему функционирования, аппарат какого-либо вида деятельности<sup>2</sup>.

Считается, что приоритет в использовании понятия механизма для объяснения самого разного вида явлений (технических, физиологических и ряда других) принадлежит Р. Декарту<sup>3</sup>. Для современной науки идея объяснения явлений с помощью механизмов оказалась востребованной самыми различными науками, в том числе правом, философией, социологией. Механизм –

---

<sup>1</sup> См.: *Снежко О.А.* Конституционные основы государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999. С. 17.

<sup>2</sup> См.: *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. М., 1999. С. 207.

<sup>3</sup> См.: *Декарт Р.* Сочинения: в 2 т. М., 1989. Т. 1. С. 107.

это структура, выполняющая некоторую функцию посредством компонентных частей, организации системы и компонентных операций<sup>1</sup>.

Следовательно, в самом общем виде понятие механизма можно определить как способ организации чего-либо присущими данному механизму методами.

Полномочия – это права и обязанности, предоставляемые конкретному органу или должностному лицу в целях надлежащего выполнения им определенного круга государственных или общественно значимых задач и осуществления соответствующих функций<sup>2</sup>. При этом реализация полномочий главы Российского государства – это внешне выраженные действия Президента РФ, осуществляемые в рамках его компетенции и влекущие определенные последствия, направленные на возникновение, изменение, приостановление или прекращение правоотношений в целях осуществления задач, функций и полномочий<sup>3</sup>.

Ввиду отсутствия в юридической литературе понятия «механизм реализации полномочий» позволим себе раскрыть данный термин, основываясь на общей философии и понятии «механизм правового регулирования», под которым понимается система юридических средств, организованных наиболее последовательным образом в целях преодоления препятствий, стоящих на пути удовлетворения интересов субъектов права<sup>4</sup>.

Под механизмом *реализации полномочий Президента РФ в сфере конкретизации правового статуса личности* мы понимаем структурно взаимосвязанную совокупность организационно-правовых мер, направленных на регулирование общественных отношений по решению вопросов гражданства, предоставления политического убежища, государственного награждения, присвоения почетных званий и осуществления помилования.

---

<sup>1</sup> См.: Резников В.М. Методологический анализ механизмов в науках о жизни // Философия науки. 2009. № 3 (42). С. 166.

<sup>2</sup> См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М., 2004. С. 90.

<sup>3</sup> См.: Бобылева К.Н. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 15.

<sup>4</sup> См.: Комаров С.А., Малько А.В. Теория государства и права: учебно-методическое пособие. Краткий учебник для вузов. М., 2000. С. 234.

Выделяются следующие структурные элементы механизма реализации полномочий Президента РФ:

1) решения, в том числе акты главы государства нормативного и ненормативного характера (указы, распоряжения, послания, поручения и указания) и действия (обращения, выступления и заявления устного характера или в форме статей в СМИ по важнейшим вопросам государственной политики на совещаниях и заседаниях органов власти, общественных организаций, пресс-конференциях, международных мероприятиях и т.д.);

2) президентский контроль;

3) вспомогательные органы при Президенте РФ.

Основные направления политики государства формулируются Президентом РФ через нормотворческую деятельность (издание указов и распоряжений), дачу поручений в пределах своей компетенции, ежегодные послания Федеральному Собранию, а также через публичные выступления, пресс-, видео- и интернет-конференции, выступления с представителями гражданского общества и органов власти, обращения к народу (полномочия главы государства в сфере правотворчества будут рассмотрены в параграфе 2.5).

Президент РФ направляет и контролирует деятельность всего государственного механизма в русле создания политического режима, который бы гарантировал эффективную и полноценную реализацию прав и свобод человека и гражданина<sup>1</sup>. Данную функцию глава государства выполняет через установление общенациональных приоритетов, участвуя в формировании и функционировании органов государственной власти.

Выступая в качестве гаранта прав и свобод человека и гражданина, Президент РФ обязан обеспечить охрану Конституции РФ как Основного Закона государства, закрепляющего основы правового статуса личности, согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти на благо человека; установить основные направления политики государ-

---

<sup>1</sup> Тихон Е.А. Президент Российской Федерации – гарант прав и свобод человека и гражданина. Саратов, 2008. С. 53–54.

ства в гуманитарной сфере и пр. Такие важные функции предполагают наличие многочисленных полномочий, реализация которых невозможна без специального аппарата. Таковым на современном этапе Российского государственного развития выступает система вспомогательных органов при Президенте РФ, которая включает Администрацию, а также совещательные и консультативные органы при Президенте РФ.

В юридической науке существуют различные точки зрения по определению органов, обеспечивающих реализацию Президентом РФ своих полномочий: «вспомогательный аппарат», «система обеспечения деятельности Президента», «рычаги власти Президента», «рабочий аппарат», «президентский управленческий механизм»<sup>1</sup>. В.И. Радченко объединяет Президента РФ, Совет безопасности, Администрацию Президента РФ и полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах в структуру президентской власти<sup>2</sup>, а Г.В. Дегтев – в механизм президентской власти<sup>3</sup>. А.А. Панов под аппаратом Президента РФ понимает совокупность таких органов, как Администрация, полномочные представители, а также совещательные органы при Президенте РФ<sup>4</sup>. А.В. Щипанов говорит об аппарате при Президенте РФ<sup>5</sup>, что шире, чем понятие «аппарат Президента РФ», поскольку к первому относятся все органы президентского механизма<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> *Скрытников Н.Н.* Конституционно-правовые основы деятельности Администрации Президента Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2005. С. 14.

<sup>2</sup> См.: *Радченко В.И.* Конституционные основы государственной целостности Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. С. 87.

<sup>3</sup> См.: *Дегтев Г.В.* Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы. М., 2005. С. 157.

<sup>4</sup> См.: *Панов А.А.* Президент Российской Федерации как гарант государственного единства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 115.

<sup>5</sup> См.: *Щипанов А.В.* О вспомогательных и совещательных органах при Президенте Российской Федерации // *Российский юридический журнал.* 2009. № 5. С. 233.

<sup>6</sup> Понятие «аппарат Президента РФ» охватывает лишь часть органов, обслуживающих его деятельность. Многочисленные советы и комиссии с совещательно-консультативными функциями, действующие при Президенте РФ, не могут рассматриваться как часть аппарата Президента РФ, его Администрации, поскольку они состоят из лиц, выполняющих функции в силу должностного положения или общественных начал (См.: *Авакьян С.А.* Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2005. Т. 2. С. 346–347).

Мы разделяем мнение Д.Н.Петровского, предлагающего ввести в научный оборот понятие «вспомогательные органы при Президенте РФ», которое включает в себя Администрацию Президента РФ, советы и комиссии при Президенте РФ<sup>1</sup>.

Следовательно, под вспомогательными органами при главе государства необходимо понимать органы, которые образуются и действуют при Президенте РФ, обеспечивая реализацию его полномочий. Такие органы существуют как в России, так и в зарубежных странах<sup>2</sup>.

Множество стоящих перед Президентом РФ задач, большой объем полномочий, потребность в контроле за исполнением решений делают необходимым образование отдельного органа, «создающего условия для воплощения в жизнь Президентом РФ его полномочий»<sup>3</sup>. Таким органом является Администрация Президента РФ, общее руководство которой осуществляет Президент РФ, а за непосредственное управление отвечает Руководитель Администрации<sup>4</sup>.

Администрация Президента РФ была создана Указом Президента РСФСР от 19 июля 1991 г. № 13<sup>5</sup> (в ред. от 21 июля 2005 г.). Уже 5 августа 1991 г. главой государства был принят Указ № 32 «Вопросы Администрации Президента РСФСР»<sup>6</sup>, а материальное подкрепление нового органа было за-

---

<sup>1</sup> См.: *Петровский Д.Н.* Конституционно-правовой статус вспомогательных органов при главе государства (сравнительно-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 12.

<sup>2</sup> Как правило, право создания вспомогательных органов, определение их устройства и подбор должностных лиц признаются за главой государства. Например, в Конституции Казахстана (пп. 7, 19, 20 ст. 44), Белоруссии (п. 5 ст. 84), Украины (п. 28 ст. 106), Польши (ст. 135, 143) установлено право главы государства на создание вспомогательных органов (см.: *Петровский Д.Н.* К вопросу об устройстве вспомогательных органов общей компетенции при главе государства // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 6. С. 33).

<sup>3</sup> *Петровский Д.Н.* К вопросу об устройстве вспомогательных органов общей компетенции при главе государства // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 6. С. 35.

<sup>4</sup> Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации: Указ Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490 (в ред. от 2 декабря 2013 г.) // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1395; 2013. № 49. Ст. 6399.

<sup>5</sup> Указ утратил силу и опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> Указ утратил силу и опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

креплено в Указе Президента РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 292 «О передаче недвижимости и материальных ценностей некоторых органов бывшего Союза ССР на баланс Администрации Президента РСФСР и Госкомимущества РСФСР»<sup>1</sup>. Однако определенность в статусе Администрации Президента РФ была внесена лишь с появлением первого Положения об Администрации Президента РФ, утвержденного Указом Президента РФ от 22 февраля 1993 г. № 273 «О совершенствовании системы обеспечения деятельности Президента Российской Федерации» (в ред. от 9 июля 1997 г.)<sup>2</sup>. Администрация продолжала интенсивно формироваться и расширяться: если в начале в нее входили 13 подразделений, то указанное Положение закрепило уже 22 различных подразделения.

С принятием Конституции РФ в 1993 г. статус Администрации Президента РФ получил закрепление на конституционном уровне (п. «и» ст. 83). Конституция РФ лишь устанавливает право формирования своей Администрации главой государства, а определение ее задач, функций, состава и структуры остались на усмотрение Президента РФ.

Структура Администрации Президента РФ стремительно видоизменялась и корректировалась. Так, недолгой оказалась история различных аналитических центров Администрации, которые упразднялись, сливались и реорганизовывались, едва появившись<sup>3</sup>. А в 1996 г. в Администрации Президента РФ и вовсе поменялись два Руководителя Администрации и было утверждено два совершенно разных положения об Администрации<sup>4</sup>.

Изменения в структуре Администрации Президента РФ были направлены на укрепление и упорядочивание ее подразделений и к 2004 г. она не

---

<sup>1</sup> Указ утратил силу и опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. 1993. № 9. Ст. 735; 1997. № 28. Ст. 3423 (утратил силу).

<sup>3</sup> См.: Зуйков А.В. Администрация Президента Российской Федерации: вчера, сегодня, завтра // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 8. С. 23.

<sup>4</sup> См.: Вопросы Администрации Президента РФ: Указ Президента РФ от 29 января 1996 г. № 117 (в ред. от 28 июня 2005 г.) // СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 532; 2005. № 28. Ст. 2865 (утратил силу); Вопросы Администрации Президента РФ: Указ Президента РФ от 2 октября 1996 г. № 1412 (в ред. от 17 августа 2000 г.) // СЗ РФ. 1996. № 41. Ст. 4689; 2000. № 34. Ст. 3438.

просто сформировалась и «стала весомым политическим «игроком», но и из штаба или вспомогательного аппарата при Президенте превратилась в олицетворение института президентства»<sup>1</sup>.

Если изначально Администрацию Президента РФ можно было охарактеризовать как орган, который координировал деятельность всех структур, подчиненных главе государства, выступающего для них «вторым правительством»<sup>2</sup>, то на современном этапе она является идейно-политическим центром, «из которого исходят основные импульсы политического развития страны»<sup>3</sup>.

В настоящее время Администрация Президента РФ – это государственный орган, созданный и действующий в соответствии с п. «и» ст. 83 Конституции РФ и актами главы государства, обеспечивающий деятельность Президента РФ, координирующий деятельность всех органов и структурных образований, подчиненных Президенту РФ<sup>4</sup>, осуществляющий контроль за исполнением президентских решений. При этом управления, входящие в состав Администрации Президента РФ, производны от конституционных полномочий главы государства.

Администрация Президента РФ подготавливает законопроекты, которые Президент РФ вносит в Государственную Думу Федерального Собрания в порядке законодательной инициативы; осуществляет подготовку проектов заключений на законопроекты, принятые нижней палатой парламента; контролирует исполнение указов, распоряжений, поручений и указаний главы Российского государства и федеральных законов в части, касающейся полномочий Президента РФ.

---

<sup>1</sup> Зуйков А.В. Администрация Президента Российской Федерации: вчера, сегодня, завтра // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 8. С. 26.

<sup>2</sup> См.: Окуньков Л.А. Президент и Правительство (в механизме государственной власти) // Журнал российского права. 2001. № 2. С. 5.

<sup>3</sup> Комбарова Е.В. Конституционно-правовые основы разрешения разногласий в системе органов публичной власти Российской Федерации / под ред. В.Т. Кабышева. Саратов, 2011. С. 143.

<sup>4</sup> См.: Лапина М.А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: научно-практическое пособие. М., 2006. С. 238.

Управление Президента РФ по обеспечению конституционных прав граждан, входящее в Администрацию Президента РФ, содействует реализации Президентом РФ его конституционных полномочий по решению вопросов гражданства Российской Федерации, предоставления политического убежища и осуществления помилования<sup>1</sup>. Управление Президента по государственным наградам<sup>2</sup> обеспечивает деятельность главы государства в решении вопросов награждения государственными наградами и присвоения почетных званий; осуществляет в пределах своей компетенции контроль за исполнением федеральных законов, указов, распоряжений Президента РФ по вопросам, касающимся государственных наград и геральдики; готовит предложения Президенту РФ по вопросам осуществления единой политики в области государственных наград и геральдики. Как правило, такие управления обеспечивают деятельность соответствующих советов и комиссий при Президенте РФ.

Советы при Президенте РФ являются, на наш взгляд, совещательными органами, поскольку в их состав входят представители правозащитных организаций и институтов гражданского общества, а также научного сообщества, чьи задачи состоят в обеспечении взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций при рассмотрении вопросов, входящих в их компетенции. Кроме того, Толковый словарь русского языка определяет совет как совместное обсуждение чего-нибудь, совещание для такого обсуждения<sup>3</sup>, хотя согласно Положению о Совете по развитию гражданского общества и правам человека (далее – Совет) – это консультативный орган, образованный в целях оказания содействия главе государства в реализации его конституционных полномочий

---

<sup>1</sup> См.: Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан: Указ Президента РФ от 22 мая 2004 г. № 662 (в ред. от 14 января 2011 г.) // СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 2025; 2011. № 4. Ст. 572.

<sup>2</sup> См.: Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по государственным наградам: Указ Президента РФ от 27 ноября 2009 г. № 1356 (в ред. от 14 января 2011 г.) // СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5793; 2011. № 4. Ст. 572.

<sup>3</sup> См.: *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Указ. раб. С. 209.

в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, информирования Президента РФ о положении дел в этой области, содействия развитию институтов гражданского общества в Российской Федерации, подготовки предложений главе государства по вопросам, входящим в компетенцию Совета<sup>1</sup>. На заседаниях советов, как правило, обсуждаются актуальные вопросы, входящие в компетенцию данных органов в определенной сфере.

Комиссии в отличие от советов являются консультативными органами, осуществляющими анализ законодательства и правоприменительной практики в сфере, подконтрольной главе государства и готовящей для него проекты указов. В их состав, как правило, входят квалифицированные специалисты в данной области: представители органов власти, Администрации Президента РФ и иные лица.

Рассмотрим вспомогательные органы при Президенте РФ, содействующие реализации полномочий главы государства в сфере конкретизации правового статуса личности.

Указом Президента РФ от 14 ноября 2002 г. № 1318 (в ред. от 7 апреля 2006 г.) была учреждена Комиссия по вопросам гражданства<sup>2</sup>. Следует отметить, что со вступлением в должность Президента Д.А. Медведева данная Комиссия фактически перестала функционировать, а ее полномочия были переданы в Управление Президента РФ по обеспечению конституционных прав граждан Администрации Президента РФ. Очевидна коллизия в праве, поскольку функции, которые должны выполняться одним органом – Комиссией по вопросам гражданства, фактически выполняются другим – Управлением Президента РФ по обеспечению конституционных прав граждан<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (вместе с «Положением о Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека»): Указ Президента РФ от 1 февраля 2011 г. № 120 (в ред. от 1 апреля 2013 г.) // СЗ РФ. 2011. № 6. Ст. 852; 2013. № 14. Ст. 1669.

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. 2003. № 48. Ст. 4659; 2006. № 15. Ст. 1584.

<sup>3</sup> См.: Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации: Указ Президента РФ от 14 ноября 2002 г. № 1325 (в ред. от 29 декабря 2012 г.) // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4571; 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 7869.

В настоящее время данные вопросы опять переданы во вновь созданную Комиссию по вопросам гражданства при Президенте РФ<sup>1</sup>.

В декабре 2001 г. «в целях совершенствования механизма реализации конституционных полномочий Президента РФ по осуществлению помилования, обеспечения участия органов государственной власти субъектов Федерации и общественности в рассмотрении вопросов, связанных с помилованием» был издан Указ Президента РФ № 1500 «О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации» (в ред. от 27 июня 2012 г.)<sup>2</sup>, которым была упразднена Комиссия по вопросам помилования при Президенте РФ. Методическое обеспечение деятельности комиссии по подготовке проектов решений осуществляется Управлением Президента по обеспечению конституционных прав граждан Администрации Президента РФ.

Комиссия при Президенте РФ по государственным наградам была учреждена Указом Президента РФ от 2 декабря 2002 г. № 1712 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по государственным наградам (вместе с «Положением о Комиссии при Президенте Российской Федерации по государственным наградам)» (в ред. от 25 августа 2012 г.)<sup>3</sup>. Она является консультативным органом при Президенте РФ, обеспечивающим реализацию его конституционных полномочий по решению вопросов награждения государственными наградами Российской Федерации. В ее компетенцию входят следующие функции: рассмотрение представлений о награждении государственными наградами, внесенных Президенту РФ; принятие решений по вопросам о выдаче дубликатов орденов, медалей, знаков отличия, нагрудных знаков к почетным званиям, передаче государственных наград и документов о награждении в государственные и муниципальные музеи для постоянного

---

<sup>1</sup> См.: Об утверждении состава Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации: Указ Президента РФ от 30 сентября 2012 № 1330 // СЗ РФ. 2012. № 41. Ст. 5580.

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. 2001. № 53. Ст. 5149; 2012. № 27. Ст. 3877.

<sup>3</sup> См.: СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5767; 2012. № 35. Ст. 4786.

хранения и экспонирования; рассмотрение вопросов совершенствования системы государственных наград.

Вспомогательные органы, содействующие реализации полномочий главы государства, существуют не только на федеральном уровне. Так, Указом Президента РФ от 24 марта 2005 г. № 337 «О советах при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах» (в ред. от 20 апреля 2014 г.) были созданы советы при полномочных представителях Президента РФ в федеральных округах, наделенные статусом совещательных органов, содействующих реализации полномочий Президента РФ<sup>1</sup>. Конституция РФ 1993 г. прямо не предусматривает существование института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Правовая основа деятельности полномочных представителей Президента РФ, то есть полномочие главы государства по назначению своих полномочных представителей, закреплена в п. «к» ст. 83. Таким образом, Президент РФ исключительно самостоятельно решает вопрос о своих полномочных представителях в любых государственных органах, а также в федеральных округах.

Полномочные представители Президента РФ в федеральных округах выступают в первую очередь как органы, предусмотренные Конституцией РФ, а также как подразделение Администрации Президента РФ.

Стоит согласиться с Е.В. Комбаровою в том, что практическая деятельность полномочных представителей главы Российского государства доказала высокую эффективность данного института в процессе взаимодействия регионального и федерального уровней власти: «институт полномочных представителей в федеральных округах выступает как механизм контроля, координации, кадровой селекции и сбора информации»<sup>2</sup>.

Таким образом, в целях обеспечения реализации полномочий главы государства вспомогательные органы при Президенте РФ осуществляют предварительное рассмотрение вопросов, относящихся к компетенции главы го-

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2005. № 13. Ст. 1139; 2014. № 17. Ст. 2037.

<sup>2</sup> Комбарова Е.В. Указ. раб. С. 138.

сударства, экспертизу проектов федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, а также информируют Президента РФ о положении дел в соответствующей сфере. При этом вся информация, полученная в виде аналитических докладов и отчетов, доводится до сведения главы государства. Это дает возможность Президенту РФ обнаружить недостатки в работе государственных органов по обеспечению прав граждан, принять меры по их преодолению. Такая практика позволяет преодолеть негативные моменты и предупреждать их<sup>1</sup>.

Как известно, нет никаких законодательных ограничений для Президента РФ по вопросам создания вспомогательных органов. Образование и наделение их компетенцией осуществляются исключительно по усмотрению Президента РФ исходя из его полномочий и современных вызовов времени. Побуждающим фактором создания того или иного вспомогательного органа может служить желание главы государства организовать альтернативный центр принятия решений при невозможности в силу ряда причин упразднения или изменения старых структур<sup>2</sup>. Справедливым можно считать высказывание С.Ю. Кашкина, в соответствии с которым вспомогательный аппарат позволяет главе государства получать альтернативную официальным каналам информацию, взаимодействовать с конституционными органами власти и силовыми структурами<sup>3</sup>.

Хотя основной признак вспомогательных органов при главе государства – отсутствие у них права издания от своего имени общеобязательных нормативно-правовых актов, их рекомендации могут быть положены в основу правовых актов Президента РФ или Правительства РФ, законопроектов, вносимых в порядке законодательной инициативы главой государства.

---

<sup>1</sup> См.: *Миронов М.А.* Обращения граждан как конституционно-правовой институт. Проблемы реализации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002. С. 33.

<sup>2</sup> См.: *Петровский Д.Н.* К вопросу об устройстве вспомогательных органов общей компетенции при главе государства // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 6. С. 33.

<sup>3</sup> См.: *Кашкин С.Ю.* Вспомогательные органы и учреждения при главе государства // Конституционное (государственное) право зарубежных стран / отв. ред. Б.А. Страшун. М., 1999. Т. 1. С. 632.

Следовательно, конституционно-правовой статус вспомогательных органов при Президенте РФ есть отражение конституционно-правового статуса Президента РФ и, так же как и полномочия Президента РФ, требует четкой правовой регламентации. Поддерживая идею принятия федерального конституционного закона «О Президенте Российской Федерации», мы выступаем за необходимость выделения отдельной главы «Вспомогательные органы при Президенте Российской Федерации», которая закрепит их статус, порядок формирования и принципы функционирования<sup>1</sup>.

Президент РФ как гарант Конституции РФ обладает широкими полномочиями по контролю за деятельностью органов исполнительной власти. Президентский контроль выражается, прежде всего, в полномочиях главы государства принимать решения об отставке Правительства РФ, отменять акты Правительства РФ, назначать и освобождать от должности министров, руководителей иных федеральных органов исполнительной власти и иных должностных лиц, приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ. Что касается последнего, то следует указать, что в современной истории глава Российского государства неоднократно приостанавливал действие актов, но примеров их проверки в судах не было. Это говорит о том, что органы, издавшие соответствующие акты, своевременно приводили их в соответствие с федеральным законодательством и отменяли.

Следует указать, что контроль за деятельностью органов исполнительной власти глава Российского государства может осуществлять как непосредственно, так и через Администрацию Президента РФ. Так, структурным подразделением Администрации Президента РФ, активно осуществляющим контрольные полномочия, является Контрольное управление Президента

---

<sup>1</sup> Сходной позиции придерживается *Е.А. Тихон (Крючкова)* (см.: *Крючкова Е.А.* Конституционно-правовой статус совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации // Политико-правовые проблемы взаимодействия власти и бизнеса в условиях кризиса: материалы международной научно-практической конференции, посвященной 15-летию Саратовской областной Думы и 100-летию Саратовского государственного университета. Саратов, 2009. С. 325.

РФ<sup>1</sup>. Основными его задачами являются: контроль и проверка исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, а также организациями федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента РФ, в том числе по конкретизации прав и свобод человека и гражданина), указов, распоряжений и иных решений Президента РФ; контроль за реализацией общенациональных проектов; контроль и проверка исполнения поручений главы государства и Руководителя Администрации Президента РФ; контроль за реализацией ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию; информирование главы государства и Руководителя Администрации Президента РФ о результатах проверок и подготовка на их основе предложений по предупреждению и устранению выявленных нарушений.

Не менее важная роль в осуществлении президентских контрольных полномочий принадлежит полномочным представителям Президента РФ. Так, например, полномочные представители Президента РФ в федеральном округе осуществляют организацию в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых главой Российского государства, и организацию контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти; обеспечивают реализацию в федеральном округе кадровой политики Президента РФ и представляют Президенту РФ регулярные доклады об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе<sup>2</sup>.

Таким образом, на основании изложенного можно сделать вывод о том, что под механизмом реализации полномочий Президента РФ в сфере конкре-

---

<sup>1</sup> См.: Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации: Указ Президента РФ от 8 июня 2004 г. № 729 (в ред. от 14 января 2011 г.) // СЗ РФ. 2004. № 24. Ст. 2395; 2011. № 4. Ст. 572.

<sup>2</sup> См.: О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 (в ред. от 2 февраля 2013 г.) // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112; 2013. № 6. Ст. 490.

тизации правового статуса личности следует понимать структурно-взаимосвязанные организационно-правовые меры, направленные на регулирование общественных отношений по решению вопросов гражданства, предоставления политического убежища, государственного награждения, присвоения почетных званий и осуществления помилования. При этом структурными элементами механизма реализации полномочий главы государства в сфере конкретизации правового статуса личности являются решения и действия, президентский контроль, вспомогательные органы при Президенте РФ.

Поддерживая мнение о необходимости принятия федерального конституционного закона «О Президенте Российской Федерации», считаем, что данный закон должен содержать четкую характеристику конституционно-правового статуса главы Российского государства.

Исходя из анализа конституционно-правового регулирования положения вспомогательных органов при Президенте РФ, считаем необходимым осуществить более детальную правовую регламентацию их статуса. Нами предлагается четко разграничить статус советов в качестве совещательных органов и комиссий – консультативных. Такие изменения следует внести в действующие положения об указанных органах, а при принятии федерального конституционного закона «О Президенте Российской Федерации» урегулировать данные предложения соответствующими нормами.

## **2.2. Формы реализации полномочий главы Российского государства в сфере конкретизации правового статуса личности**

В процессе осуществления государственной власти Президент РФ использует разнообразные правовые формы реализации своих полномочий.

В рамках настоящего диссертационного исследования под формой реализации полномочий главы Российского государства в сфере конкретизации правового статуса личности понимается внешне выраженное действие Президента РФ в границах его компетенции, предусмотренной ст. 89 Конституции РФ, влекущее юридически значимые последствия для субъектов права в

сфере гражданства, политического убежища, государственного поощрения и помилования. К таким формам относятся акты главы государства нормативного и ненормативного характера.

Практика и законодательство современной России предлагают различные формы и наименования правовых актов, издаваемых Президентом РФ при реализации им своих полномочий. К таким актам можно отнести следующие: указы и распоряжения (ст. 90 Конституции РФ); ежегодные послания Федеральному Собранию (ст. 84 Конституции РФ); поручения и указания (Указ Президента РФ от 28 марта 2011 г. № 352 «О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации»)<sup>1</sup>; обращение с запросом в Конституционный Суд РФ (ст. 125 Конституции РФ) и т.д. До 4 октября 2014 г. к таким правовым актам относились также бюджетные послания (ст. 170 Бюджетного кодекса РФ), но в соответствии с изменениями от 22 октября 2014 г., внесенными в данный Кодекс, составление бюджетов основывается не на Бюджетном послании Президента РФ, а на «положениях Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, определяющих бюджетную политику (требования к бюджетной политике) в Российской Федерации»<sup>3</sup>. Как видим, отменив бюджетные послания, законодатель устранил правовую коллизию, поскольку Конституция РФ не содержит указания о бюджетных посланиях Президента. Статья 84 Конституции РФ устанавливает, что глава государства обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. Бюджетная политика является частью внутренней политики стран и должна быть отражена в ежегодных посланиях Президента Федеральному Собранию.

Роль правовых актов Президента РФ связана с его компетенцией как главы Российского государства, а поскольку Президент РФ не отнесен к ор-

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2011. № 14. Ст. 1880.

<sup>3</sup> Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 2008 г. № 145-ФЗ (в ред. от 22 октября 2014 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; 2014. № 43. Ст. 5795.

ганам законодательной власти, акты, издаваемые им, органично встроены в правовую систему. При этом они стоят сразу после Конституции РФ и федеральных законов<sup>1</sup>.

Как свидетельствует ретроспективный анализ, основными субъектами указного правотворчества в разные периоды истории России являлись цари, начиная с Ивана Грозного и вплоть до Николая II, которые преследовали цель укрепления самодержавия.

Указы вошли и прочно закрепились в систему права во время правления Иоанна IV Васильевича, когда окончательно была сформулирована и реализована «идея самодержавной, самовластной, неограниченной, верховной власти»<sup>2</sup>. Как считает Г.В. Селезнев, именно события того времени привели к тому, что «он (Иоанн IV) положил начало дорого обошедшейся России дурной традиции подмены общегосударственных законов административными предписаниями и распоряжениями верховной власти»<sup>3</sup>.

Документы того времени указывают, что царь – это «ставленник Божий» и при решении вопросов управления государством его воля является основной. Начиная с XVI столетия, указы проникают во все сферы жизни государства. В дальнейшем реформы, которые проводил Петр I, способствовали развитию указа в качестве правового акта.

В научной литературе можно встретить большое количество классификаций правовых актов главы Российского государства. К примеру, С.А. Авакьян в зависимости от направлений правотворческой деятельности выделяет три вида указов. К первой группе он относит указы в целях реализации Президентом РФ своих конституционных полномочий, а именно реализация полномочий в области обороны, внешней политики, помилования, гражданства. Вторая группа включает указы, принимаемые во исполнение

---

<sup>1</sup> См.: Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 304.

<sup>2</sup> Исаев И.А. История государства и права России: учебник. М., 1999. С. 58.

<sup>3</sup> Селезнев Г.В. Закон, власть, политика. Государственный и местный уровни. СПб., 1998. С. 43.

законов. Так, федеральные законы, затрагивающие предмет ведения Президента РФ, содержат отсылки к компетенции главы государства или к нормативным актам, принимаемым в целях обеспечения выполнения норм соответствующего федерального закона. К третьей группе С.А. Авакьян относит указы, включающие положения, которые расходятся с Конституцией РФ и федеральными законами, например: Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапном развитии конституционной реформы» (в ред. от 10 января 2003 г.)<sup>1</sup>, Указ Президента РФ от 1 октября 1993 г. № 1557 «Об утверждении уточненной редакции Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 г. и внесении изменений и дополнений в Положение о федеральных органах власти на переходный период» (в ред. от 4 февраля 1994 г.)<sup>2</sup>, Указ Президента РФ от 17 сентября 1994 г. № 1930 «О государственной пошлине»<sup>3</sup> и т.д.)<sup>4</sup>.

Мы считаем целесообразным выделение 7 групп правовых актов главы Российского государства, а именно:

1) нормативные указы, восполняющие пробелы в правовом регулировании, носящие временно-ограниченный характер до издания соответствующих законов;

2) указы, утверждающие государственные доктрины и стратегии;

3) указы о введении чрезвычайного и военного положения;

4) нормативные и индивидуальные указы, издаваемые в сфере конкретизации правового статуса личности по решению вопросов гражданства, политического убежища, награждения государственными наградами и присвоения почетных званий и осуществления помилования;

5) ненормативные указы о присвоении высших воинских и высших специальных званий;

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 1993. № 39. Ст. 3597; 2003. № 3. Ст. 206 (утратил силу).

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. 1993. № 41. Ст. 3907; 1994. № 6. Ст. 437 (утратил силу).

<sup>3</sup> См.: СЗ РФ. 1994. № 22. Ст. 2464 (утратил силу).

<sup>4</sup> См.: Авакьян С.А. Конституционное право России: учебное пособие: в 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. Т. 2. М., 2011. С. 340.

б) распоряжения, носящие ненормативный характер по оперативным, организационным, кадровым вопросам, а также по вопросам работы Администрации Президента РФ;

7) поручения и указания.

С момента становления института президентской власти в России акты главы государства постепенно стали приобретать все более значимый характер внутри иерархии нормативных актов. Отечественные ученые-правоведы к числу основных дефектов указов как начала XX в., так и современного периода относят практику вторжения главы государства в сферу правового регулирования законодательного органа страны.

В рамках доктринальной науки чрезвычайные указы рассматривались как исключение и ставились правовые сдержки к их расширению. Государствоведы придерживались мнения о подзаконном характере указов. Так, глава Российской империи согласно Основным государственным законам от 23 апреля 1906 г., «в порядке верховного управления издает в соответствии с законами указы для устройства и приведения в действие различных частей государственного управления, а равно повеления, необходимые для исполнения законов»<sup>1</sup>.

Учитывая законодательный характер большинства нормативных указов, ряд ученых склонны считать постепенное (начиная с 1992 г.) превращение российского права в «указное право»<sup>2</sup>. Следует отметить, что первый год деятельности главы Президента СССР не был насыщен принятием нормативных указов. После вступления на пост Президента Б.Н. Ельцина и до наделения его дополнительными полномочиями им был издан 271 указ, 14 из которых были нормативными<sup>3</sup>. После предоставления ему дополнительных полномочий по самостоятельному изданию указов нормативного характера, в

---

<sup>1</sup> Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. Т. 9. М., 1994. С. 52.

<sup>2</sup> См.: Зуйков А.В. Расширение компетенции института президентства нормативными актами Президента Российской Федерации в 1991–1993 годах // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 6. С. 22.

<sup>3</sup> См.: Дегтев Г.В. Указ. раб. С. 194.

течение года Президент РФ принял 340 указов, из них 75% нормативных, при этом за этот же год Верховным Советом было принято только 89 законов<sup>1</sup>. Фактически предоставление ему дополнительных полномочий привело к ситуации, когда указы Президента РФ стали постепенно вытеснять законы. Ситуацию не изменило даже включение в постановление Съезда механизма предварительного контроля со стороны Верховного Совета и его Президиума, поскольку на практике он почти не действовал. Кроме того, нельзя забывать, что Федеральное Собрание, избранное в декабре 1993 г., приняло первый федеральный закон лишь в мае 1994 г. Таким образом, в течение пяти месяцев конституционный строй функционировал в основном на основе указов Президента РФ, а также постановлений Правительства РФ<sup>2</sup>.

Количество нормативных указов до 1998 г. стабильно увеличивалось и это несмотря на то, что срок делегирования дополнительных полномочий истек уже в декабре 1992 г. Президент принимал указы «законозаменяющего» характера, в том числе порой и в отступление от действующих законов<sup>3</sup>.

В дальнейшем ввиду увеличения числа федеральных законов нормотворчество Президента сузилось. К 1999 г. количество нормативных указов заметно уменьшилось и в основном они касались традиционных функций главы государства: акты об организации исполнительной власти, о награждении, помиловании, о гражданстве и предоставлении политического убежища.

После вступления в силу Конституции 1993 г., когда начало работать Федеральное Собрание как законодательный орган, ситуация упорядочилась, но вопрос о юридической силе президентских указов по отношению к федеральным законам и на сегодняшний день остается нерешенным. В первую очередь это вопрос о допустимости издания Президентом РФ так называемых «опережающих» («восполняющих») указов, которые заполняют пробелы

---

<sup>1</sup> Зуйков А.В. Расширение компетенции института президентства нормативными актами Президента Российской Федерации в 1991–1993 годах. С. 22.

<sup>2</sup> Радченко В.И. Президент в конституционном строе Российской Федерации. Саратов, 2000. С. 58.

<sup>3</sup> Дегтев Г.В. Указ. раб. С. 195.

в правовом регулировании впредь до принятия соответствующих федеральных законов.

Конечно, в отличие от первого Президента РФ Б.Н. Ельцина, чья правотворческая деятельность касалась практически всех сфер жизни, правотворческая деятельность Президента РФ, начиная с В.В. Путина, в большей степени пошла по пути «диктатуры закона»<sup>1</sup>, через реализацию своего права на законодательную инициативу, хотя, повторимся, мы считаем, что данное право глава государства все же реализует не всегда.

Соотношение законности и целесообразности – наиболее сложная проблема при изучении сущности указов. Конституция РФ 1993 г. в п. 3 ст. 90 устанавливает, что акты, издаваемые Президентом РФ, относятся к категории подзаконных. Они не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам. В последнее время на практике в системе нормативных актов указы Президента РФ стали играть все более значимую роль, причем складывается практика расширительного толкования нормотворческой компетенции Президента РФ<sup>2</sup>. Нередки случаи, когда Президент РФ принимает указы, которые носят нормативный характер, то есть регулируют отношения, которые подлежат законодательному рассмотрению<sup>3</sup>.

Подзаконность актов Президента РФ по отношению к российской Конституции и федеральным конституционным законам под сомнение не ставится. Дискуссионным остается вопрос соотношения нормативных актов главы государства и федеральных законов. Основная трудность здесь заключается в «отсутствии прямого указания на подзаконный характер актов Президента РФ в действующей Конституции, в отличие от предшествующей, позволяет

---

<sup>1</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 7 июля 2000 г. «Какую Россию мы строим» // Российская газета. 2000. 11 июля.

<sup>2</sup> См.: *Тихомиров Ю.А.* Конституция. Закон. Подзаконный акт. М., 1994. С. 84–85.

<sup>3</sup> По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

Президенту РФ в случае отсутствия закона подменять его изданием собственного указа, выполняющего при этом роль закона»<sup>1</sup>.

В отечественной науке сложились две основные точки зрения на соотношение указов Президента РФ и федеральных законов. Одни авторы считают, что нормативно-правовые акты Президента РФ представляют собой разновидность подзаконных актов без каких-либо изъятий. То есть акты Президента РФ издаются на основании и во исполнение законов и не могут противоречить законам, а в случае коллизии предпочтение должно отдаваться закону. Сторонники данной точки зрения объясняют это тем, что Президент РФ не вправе вторгаться в сферу законодательного регулирования<sup>2</sup>.

Сторонники другого подхода полагают, что Президент РФ не только может, но и должен восполнять пробелы законодательства указами в тех случаях, когда отсутствует законодательное регулирование общественных отношений.

Не потеряло своей актуальности мнение В.М. Гессена, утверждавшего, что «между областями исключительной компетенции – (а) верховного управления – права помилования, «пожалования орденов и титулов», назначения определенных категорий должностных лиц и (б) законодательной власти, – определяемыми конституцией, лежит средняя, нейтральная область конкурирующей деятельности той и другой. До тех пор пока то или иное отношение общественной жизни остается нерегламентированными в законодательном порядке, его регламентация в порядке управления является не только возможной, но часто необходимой»<sup>3</sup>. Таким образом, по мнению автора, право издания нормативных указов в соответствии с конституцией в случае, если оно не противоречит законам, является функцией главы государства.

---

<sup>1</sup> Правовой статус Президента Российской Федерации / под. общ. ред. Ю.А. Дмитриева. М., 1997. С. 92.

<sup>2</sup> См., например: *Лучин В.О., Мазуров А.В.* Указы Президента Российской Федерации. М., 2000.

<sup>3</sup> *Гессен В.М.* Основы конституционного права. Пг., 1917. С. 53.

На данном этапе такой доктринальный подход во многом разделяет и Конституционный Суд РФ. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года № 1969 “О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации” и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом»<sup>1</sup> был сделан вывод о возможности издания Президентом России указов до принятия соответствующего законодательного акта.

Следует отметить, что данное постановление вызвало неоднозначную оценку. Так, В.О. Лучин как судья Конституционного Суда РФ выразил особое мнение, в котором отмечалось: «Конституционное установление о Президенте РФ как гаранте Конституции «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти» (ст. 80), породило немало спекуляций и по существу стало оправданием его вседозволенности. Это не означает, что Президент не связан Конституцией, может поступать по собственному усмотрению и принимать любые указы по всем вопросам независимо от того, к ведению какой ветви власти они относятся. Поэтому было бы большим упущением полагать, что Президент, например, убедившись в медлительности Федерального Собрания, вправе издавать указы, заменяющие законы»<sup>3</sup>.

Позиция Конституционного Суда РФ по данному вопросу вызывает ряд смежных вопросов. Так, например, если следовать позиции Конституционного Суда РФ, получается, что, несмотря на принцип разделения властей, закрепленный Конституцией РФ, Президент РФ при определенных обстоятельствах вправе пользоваться прерогативами законодательной ветви власти, а законодатель, в свою очередь, ни при каких обстоятельствах не вправе вме-

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

<sup>3</sup> Лучин В.О. Указ – источник права // Юридический мир. 1998. № 1. С. 35.

шиваться в компетенцию Президента РФ<sup>1</sup>. Так, если по Конституции РСФСР 1978 г. Съезд народных депутатов имел право отменять указы и распоряжения Президента<sup>2</sup>, то Конституция РФ 1993 г. не предусматривает процедуру одобрения Федеральным Собранием нормативных указов главы Российского государства или полномочия приостанавливать действие указа.

Кроме того, дискуссионным остается вопрос определения «медлительности» работы парламента, ведь законотворчество традиционно осуществляется медленнее чем подзаконное правотворчество. Необходимо в данном случае вывести объективные показатели, которые позволили бы утверждать, что законодатель специально «затягивает» вопрос принятия нормативного акта. В этой связи Л.А. Окуньков указывает, что в Российском государстве, которое провозглашено Конституцией РФ правовым, вопросы должны решаться не явочным порядком, по принципу «кто быстрее решит ее на своем уровне», а лишь основываясь на порядке, установлено Основным Законом страны<sup>3</sup>.

На наш взгляд, справедливо утверждение В.О. Лучина о том, что Постановление Конституционного Суда РФ трактует ст. 80 Конституции РФ неадекватно, поскольку по логике, толкование осуществляется по принципу – «разрешено все, что не запрещено». Однако распространение данного принципа на деятельность государственных органов неизбежно ведет к произволу властей. В.О. Лучин указывает, что существуют запреты настолько очевидные, что не включены в текст Конституции РФ 1993 г. К таким запретам он относит вторжение в сферу деятельности законодательной власти. «Ведь не вторгается же Государственная Дума в полномочия Президента, мотивируя это отсутствием соответствующих указов гаранта Конституции. Тем не менее, из постановлений Конституционного Суда РФ следует сомнительный

---

<sup>1</sup> См.: *Дегтев Г.В.* Указ. раб. С. 63.

<sup>2</sup> Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России от 12 апреля 1978 г. (в ред. 10 декабря 1992 г.) // Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407; Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 52. Ст. 3051.

<sup>3</sup> См.: *Окуньков Л.А.* Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М., 1996. С. 93.

вывод о том, что Президент может издавать указы, фактически являющиеся временными законами»<sup>1</sup>.

По мнению ряда авторов, неясной остается юридическая судьба указа Президента РФ в случае принятия закона по предмету, который уже урегулирован ранее «восполняющим» указом. Из сложившейся практики большинство «восполняющих» указов Президента РФ продолжают формально действовать даже после принятия федеральных законов, регулирующих аналогичные общественные отношения. Данное обстоятельство может свидетельствовать о некачественной работе Администрации Президента РФ, поскольку на соответствующие структурные подразделения этого органа возложена обязанность представлять главе государства проекты указов о признании утратившими силу «восполняющих» актов.

Сам Президент РФ в Послании к Федеральному Собранию от 16 февраля 1995 г. указал, что «объем предстоящей законодательной работы настолько громаден, что парламент еще не скоро удовлетворит потребности практики в качественных законах. В таких условиях Президент РФ обязан своими нормативными указами восполнять правовые пробелы. Тем более что существует и конституционно-правовая основа для такого рода президентских указов»<sup>2</sup>. Но если издание «опережающих» указов Президента РФ в переходный период развития российской государственности было оправдано, то сейчас такая необходимость отпала. Уже в 2002 г. в своем Послании Федеральному Собранию Президент РФ указал: «Да, отечественная правовая система находится на стадии формирования, и сегодня нам приходится принимать много законов для того, чтобы быстрее адаптироваться к изменяющимся экономическим и социальным условиям»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 464.

<sup>2</sup> Послание Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию «О действенности государственной власти в России». М., 1995. С. 87.

<sup>3</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 18 апреля 2002 г. «России надо быть сильной и конкурентоспособной» // Российская газета. 2002. 19 апр.

В связи с этим мы склоняемся к мнению, что Президент РФ в своей правотворческой деятельности должен отдавать приоритет не изданию «опережающих» указов, тем самым вмешиваясь в сферу законодательной власти, а активнее пользоваться своим правом законодательной инициативы. Данной точки зрения придерживается также И. Марино, указывающий, что лучшим вариантом для любого государства является то, что правовое регулирование всех основных общественных отношений, требующих законодательного регулирования, максимально обеспечивалось бы законом, а не подзаконными актами<sup>1</sup>. Даже в случае издания такого указа он должен носить временно-ограниченный характер с одновременным внесением в порядке законодательной инициативы предложения по восполнению пробела в праве. Законотворческий процесс, в котором Президент РФ выступает с законодательной инициативой, – это возможность обеспечить единое правовое пространство на всей территории России и восполнить имеющиеся правовые пробелы<sup>2</sup>, поскольку именно президентские законопроекты, по сравнению с законодательной инициативой других субъектов, имеют наибольшую вероятность стать законами. Кроме того, законопроекты, внесенные в качестве срочных, Президентом РФ рассматриваются Государственной Думой РФ во внеочередном порядке<sup>3</sup>.

Согласимся с Л.А. Окуньковым в том, что сосредоточение властных полномочий у Президента РФ не должно означать, что он обладает законодательными прерогативами и вправе издавать указы, которые имеют или изменяют силу закона<sup>4</sup>. Глава Российского государства не должен подменять деятельность как законодательных, так и исполнительных органов, он

---

<sup>1</sup> См.: *Марино И.* Президент Российской Федерации: Конституционно-правовые отношения. От Конституционного Совещания до современной практики. М., 2007. С. 46.

<sup>2</sup> См.: *Радченко В.И.* Публичная власть и обеспечение государственной целостности Российской Федерации (конституционно-правовые проблемы). Саратов, 2003. С. 87.

<sup>3</sup> См.: О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД (в ред. от 21 марта 2014 г.) // Ведомости Федерального Собрания РФ. 1994. № 3. Ст. 160; СЗ РФ. 2014. № 13. Ст. 1402.

<sup>4</sup> *Окуньков Л.А.* Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М., 1996. С. 90.

должен действовать совместно с ними и через них, тем самым будет создаваться основа для согласованной работы органов государственной власти. Сказанное ни в коем мере не умаляет необходимости подзаконного нормотворчества Президента РФ, особенно в переходном этапе или в чрезвычайных ситуациях, но оно должно быть введено в четкие правовые рамки. Провозглашенное Конституцией РФ разделение властей в любом государстве может быть реальным лишь в том случае, если каждый ее орган будет иметь свою компетенцию, в пределах которой только он может принимать правовые акты<sup>1</sup>.

Кроме того, нормотворческая деятельность Президента РФ характеризовалась стабильностью, которая «зависела не столько от наличия специального порядка их отмены, сколько от оперативности законодателя, который восполнял пробелы в законодательстве изданием законов, что в свою очередь влекло за собой отмену соответствующего указа Президента»<sup>2</sup>.

Следует отметить, что понятие пробела в законодательстве весьма неопределенно. Так, непонятно, где границы пробелов, в рамках которых Президент РФ издает «опережающие» указы. При этом также не ясно, под пробелом понимается конкретная правовая норма, объективно необходимая для полноты закона и его реализации, но отсутствующая в связи с недосмотром законодателя, или федеральный закон, который пока не принял законодательный орган.

Открытым остается и вопрос разрешения коллизий между указом и законом путем отмены незаконных указов. Он решен лишь в отношении оценки конституционности указов. На практике указы Президента РФ редко признавались антиконституционными<sup>3</sup>. В то же время Конституционный Суд РФ придерживается мнения, что ввиду обязанности Президента РФ обеспечивать

---

<sup>1</sup> См.: *Лучин В.О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. С. 470.

<sup>2</sup> *Дмитриев Ю.А., Журавлев А.Л.* Указы Президента в системе законодательства // Президент. Парламент. Правительство. 1998. № 1 (7). С. 12.

<sup>3</sup> См., например: О поэтапном развитии конституционной реформы: Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 № 1400 (в ред. от 10 января 2003 г.) (утратил силу).

прямое действие Конституции РФ принятие им указов при отсутствии законов или пробелов в них допустимо.

Ситуация с правотворческой деятельностью Президента РФ осложняется также тем, что в Конституции РФ нет ограничений в отношении вопросов, по которым Президент РФ правомочен издавать акты и осуществлять правовое регулирование. Статья 89 Конституции РФ, как уже говорилось, трактуется расширительно: полномочия Президента РФ по решению вопросов гражданства и политического убежища, награждения государственными наградами, присвоения почетных званий Российской Федерации и осуществления помилования рассматриваются не только как полномочия по принятию конкретных решений по данному кругу вопросов путем издания соответствующих индивидуально-определенных актов, но и полномочия по их правовому регулированию.

Так, Президентом РФ принят ряд правовых актов в сфере регулирования вопросов российского гражданства: Указ Президента РФ от 14 ноября 2002 г. № 1325 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2013 г.); Указ Президента РФ от 22 июля 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (в ред. от 4 апреля 2014 г.)<sup>1</sup>; Указ Президента РФ от 13 апреля 2011 г. № 444 «О дополнительных мерах по обеспечению прав и защиты интересов несовершеннолетних граждан Российской Федерации» (в ред. от 29 июня 2013 г.)<sup>2</sup>. В сфере регулирования вопросов политического убежища Президент РФ принял Указ от 21 июля 1997 г. № 746 (в ред. от 12 июля 2012 г.), утвердивший Положение о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища<sup>3</sup>. Главой Российского государства были приняты следующие указы: от 2 марта 1994 г. № 442 «О государственных наградах Российской Федерации» (в ред. от 7 сентября 2010 г.)<sup>4</sup>,

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2006. 326. Ст. 2820; 2014. № 14. Ст. 1615.

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. 2011. № 16. Ст. 2268; 2013. № 26. Ст. 3314.

<sup>3</sup> См.: СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3601; 2012. № 29. Ст. 4073.

<sup>4</sup> См.: Российская газета. 1994. № 46; СЗ РФ. 2010. № 37. Ст. 4643.

которым утверждены государственные награды Российской Федерации, статуты государственных наград; от 7 сентября 2010 г. № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации» (в ред. от 26 июня 2013 г.)<sup>1</sup>. И наконец в сфере осуществления помилования Указом Президента РФ от 28 декабря 2001 г. № 1500 (в ред. от 25 июня 2012 г.) было утверждено Положение о порядке рассмотрения ходатайства о помиловании<sup>2</sup>. В этой связи возрастает значение контроля за данной категорией актов. Следует поддержать мнение о принятии Президентом РФ не «восполняющих» указов, а о развитии законодательной инициативы.

Соответственно необходимо внести конституционные поправки, изложив ст. 89 в следующей редакции:

«Президент Российской Федерации:

а) решает вопросы гражданства в общем порядке Российской Федерации и предоставления политического убежища;

б) награждает государственными наградами Российской Федерации, присваивает почетные звания Российской Федерации, высшие воинские и высшие специальные звания;

в) осуществляет помилование».

Таким образом, вопросы в сфере правового статуса личности должны быть урегулированы следующим образом: вопросы, связанные с установлением основных понятий и закреплением полномочий – материальными нормами в федеральных законах; процессуальные нормы – административными регламентами органов, осуществляющих государственные функции в данной сфере.

Считаем целесообразным уточнить п. «а» ст. 89 Конституции РФ: Президент РФ решает вопросы гражданства в общем порядке, как это закреплено в Федеральном законе от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», поскольку согласно законодательству в число органов, ведаю-

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2010. № 37. Ст. 4843; 2013. № 26. Ст. 3310.

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. 2001. № 53. Ст. 5149; 2012. № 27. Ст. 3677.

щих делами о гражданстве, входят иные органы, обладающие собственной компетенцией. Кроме того, было бы вполне логично дополнить ст. 89 Конституции РФ п. «а.1», закрепляющим полномочия Президента РФ по решению вопросов политического убежища, поскольку вопросы гражданства тесно связаны, но не тождественны вопросам политического убежища. Однако ввиду того, что данные изменения не носят принципиального характера и не будут влиять на практику реализации данных полномочий, изменение Конституции РФ в данной части не считаем необходимым.

В науке конституционного права принято считать, что правовой статус главы государства должен быть закреплен исключительно нормами Конституции РФ 1993 г., из чего можно сделать вывод, что в случае, когда есть необходимость ограничить или расширить полномочия последнего, необходимо внести соответствующие изменения в Основной Закон страны как единственный правовой акт, закрепляющий полномочия Президента РФ.

В этой связи следует остановиться на вопросе о целесообразности внесения изменений в Конституцию РФ 1993 г., который на сегодняшний день, с одной стороны, является актуальным, а с другой, вызывает широкую научную дискуссию.

Одни авторы выступают за сохранение своеобразной «неприкосновенности» Конституции РФ, за особое значение ее неизменности<sup>1</sup>. Примечательно, что негативно воспринимаются не конкретные поправки в Конституцию РФ 1993 г., а сама возможность конституционных реформ, что, по мнению авторов, направлено на подрыв стабильности Конституции РФ. И это несмотря на то, что в рамках научных исследований и в конституционной практике неоднократно указывалось на несовершенство отдельных положений Основного Закона страны, в том числе на наличие правовых пробелов и де-

---

<sup>1</sup> См.: Зорькин В.Д. Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации // Конституция Российской Федерации: стабильность и развитие общества. М., 2004; Митюков М.А. Об оптимальном варианте развития Конституции Российской Федерации // Законодательство России XII века. М., 2002; Интервью с М.В. Баглаем, председателем Конституционного Суда РФ // Законодательство. 2003. № 3.

фектов<sup>1</sup>: «разных по масштабам, по величине, но так или иначе, они достаточно заметны»<sup>2</sup>.

Ряд ученых, напротив, выступают за необходимость внесения изменений в Конституцию РФ 1993 г., поскольку «посредством норм конституционного права следует не поощрять, а препятствовать концентрации полномочий в одних руках, тем более если речь идет об органе, единолично осуществляющем такие полномочия»<sup>3</sup>. Более безапелляционно звучит утверждение Н.А. Бобровой о том, что необходимо провести конституционную реформу, поскольку это лучше, чем «по-прежнему подстраивать конституционный строй под потребности власти, не меняя Конституцию. Это не лучшая, имитационная демократия, а также не лучший, во многом фиктивный, противоречивый и ущербный конституционализм»<sup>4</sup>.

Социологические опросы показали, что 42% россиян допускают возможность внесения изменений в Конституцию РФ, а 38% – не допускают.

---

<sup>1</sup> См., например: *Лазарев В.В.* Об установлении пробелов в конституционном праве // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения: материалы международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова (Москва, 28–31 марта 2007 г.) / под ред. С.А. Авакьяна. М., 2008. С. 44–58; *Чиркин В.Е.* Конституция РФ: к вопросу о пробелах и дефектах // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения: материалы международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова (Москва, 28–31 марта 2007 г.) / под ред. С.А. Авакьяна. С. 58–64; *Лебедев В.А.* Пробелы в Конституции Российской Федерации: неотъемлемое свойство или потенциал улучшения? // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения: материалы международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова (Москва, 28–31 марта 2007 г.) / под ред. С.А. Авакьяна. С. 64–69; *Щербакова Н.В.* Пробелы в Конституции Российской Федерации как проблема теории конституционного права // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения: материалы международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова (Москва, 28–31 марта 2007 г.) / под ред. С.А. Авакьяна. С. 100–105; *Джагарян А.А.* Пробелы в Конституции РФ и конституционный механизм их устранения // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения: материалы международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова (Москва, 28–31 марта 2007 г.) / под ред. С.А. Авакьяна. С. 154–159.

<sup>2</sup> *Кутафин О.Е.* выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации // Конституция Российской Федерации: стабильность и развитие общества. М., 2004. С. 54.

<sup>3</sup> *Авакьян С.А.* Конституционное право и политика: проблемы взаимодействия в современном мире // Конституционное право и политика: сборник материалов Международной научной конференции (Москва, 28–30 марта 2012 г.). М., 2012.

<sup>4</sup> *Боброва Н.А.* 20 лет и 20 недостатков Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 37.

Интересно, что наиболее категорично настроены опрошенные в Москве и Санкт-Петербурге – 29% допускают возможность изменить Конституцию РФ, а против выступают 52% граждан<sup>1</sup>.

Как справедливо указывают М.А. Краснов и И.Г. Шаблинский, Конституция – это не только и даже не столько текст, сколько складывающаяся определенная конфигурация и практика межинституциональных отношений, в ходе которой устанавливаются реальные роль и место каждого из конституционных институтов<sup>2</sup>. Конечно, стабильность Основного Закона в первую очередь обеспечивает стабильность всей правовой системы государства, но не стоит забывать о том, что общественные отношения не стоят на месте, они постоянно развиваются и изменяются, что может послужить объективной причиной для изменения Конституции РФ. При этом современная юридическая наука выделяет две формы такого изменения: непосредственно изменение ее текста и «преобразование» – изменение, оставляющее текст в прежнем виде<sup>3</sup>. Обобщенность, абстрактность норм Конституции РФ 1993 г. способствуют такому преобразованию.

Преобразование в свою очередь может осуществляться через конкретизирующие законодательство или через интерпретацию. Последнее связано в первую очередь с деятельностью Конституционного Суда РФ. Можно предположить, что именно такой механизм, как преобразование, способствовал расширению президентских полномочий<sup>4</sup>, в том числе закрепленных в ст. 89

---

<sup>1</sup> См.: Российская Конституция: первые 20 лет [Всероссийский центр изучения общественного мнения]. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114640> (дата обращения: 13.05.2014).

<sup>2</sup> См.: Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М., 2008. С. 40.

<sup>3</sup> См.: Таева Н.Е. Некоторые проблемы преобразования Конституции Российской Федерации // Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики.: сборник трудов кафедры конституционного и муниципального права России, посвященный 15-летию Конституции Российской Федерации / отв. ред. С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина. М., 2008. С. 253.

<sup>4</sup> См.: По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года № 1969 "О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации" и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П.

Конституции РФ. Тут мы согласимся с мнением М.А. Митюкова о том, что преобразование Конституции РФ – это политико-правовая альтернатива в отношении требований изменения Основного Закона, отражающая в основном «сиюминутный интерес различных политических сил, а не фактические концептуальные потребности укрепления российской государственности»<sup>1</sup>. Однако даже авторы, выступающие за преобразование Конституции РФ 1993 г., указывают, что, хотя, с точки зрения неизменности текста Основного Закона, – это положительное явление, но с позиции его «духа» это привело к изменению баланса между ветвями власти, причем в сторону главы государства<sup>2</sup>. И это нарушает принцип разделения властей. Ввиду этого мы склонны считать, что идею о преобразовании не стоит абсолютизировать. Например, юристы выделяют наряду с прямым также опосредованное преобразование – через пересмотр ранее сформулированной правовой позиции<sup>3</sup>. Таким образом, допускается сама возможность того, что первоначальная и последующая правовые позиции в равной мере отклоняются от действительного смысла конституционной нормы. Кроме того, в зависимости от способа толкования нормы может меняться ее понимание<sup>4</sup>.

Конечно, преобразование как процесс развития Конституции РФ имеет ряд положительных черт, но не стоит забывать, что Основной Закон нельзя «преобразовывать» бесконечно, поскольку конечный вариант преобразования нормы может кардинально изменить конституционную норму. Кроме того, полагаем, что смысл стабильности Конституции РФ не в том, чтобы оставить текст неизменным, изменяя при этом его смысловое содержание, а в том, чтобы неизменным оставался «дух» Основного Закона. Другим словами,

---

<sup>1</sup> Митюков М.А. О преобразовании Конституции РФ // Право и власть. 2001. № 1. С. 107.

<sup>2</sup> См.: Таева Н.Е. Указ. раб. С. 260.

<sup>3</sup> См.: Аничкин Е.С. Преобразование Конституции Российской Федерации и развитие конституционного законодательства в конце XX – начале XXI века. М., 2010. С. 169.

<sup>4</sup> См.: Григорьева Н.В. Целесообразность внесения поправок в Конституцию Российской Федерации // Конституция в эпоху глобализации: материалы V Международного конституционного форума, посвященного 20-летию принятия Конституции Российской Федерации (Саратов, 12, 13, 17 декабря 2013 г.): сборник научных статей. Саратов, 2014. Вып. 5, ч. 1. С. 112.

Конституция РФ должна не формально сохранять стабильность, а фактически. По определению С.А. Авакьяна, стабильность Конституции РФ – это длительное действие без внесения существенных изменений<sup>1</sup>. Внесение предложенных изменений в ст. 89 и 90 Конституции РФ не может относиться к существенным, поскольку они только детализируют уже существующую конституционную норму с целью недопущения расширительного толкования. Кроме того, данное положение не будет противоречить позиции Конституционного Суда РФ.

В этой связи мы согласны с Е.В. Колесниковым о том, что «ни сейчас, ни в обозримом будущем нельзя менять базовые положения, определяющие конституционный строй и федеральное устройство (гл. 1 и 2). Однако назревшие нововведения, касающиеся, например, более рациональной организации институтов власти, могут быть осуществлены»<sup>2</sup>.

Как справедливо указывает Е.А. Крючкова, позиция Президента РФ как гаранта Конституции РФ в данном вопросе не совсем последовательна: говоря о необходимости сохранения стабильности норм Конституции РФ, а не основ конституционного строя, как было предложено С.А. Авакьяном, он за месяц до этого внес в Государственную Думу Федерального Собрания проект закона РФ о поправке<sup>3</sup> к Конституции РФ<sup>4</sup>.

Если мы обратимся к истории, изучив проекты конституций, то заметим что в данных проектах полномочия Президента РФ также ограничены

---

<sup>1</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России: учебное пособие: в 2 т. Т. 1. 4-е изд., перераб. и доп. С. 189.

<sup>2</sup> Колесников Е.В. Конституция, закон, законность: некоторые вопросы соотношения // Конституционное право и политика: сборник материалов международной конференции: Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. 28–30 марта 2012 / отв. ред. С.А. Авакьян. М, 2012. С. 166.

<sup>3</sup> См.: О Верховном Суде Российской Федерации и Прокуратуре Российской Федерации: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ. URL: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1;3616303> (дата обращения: 29.05.2014).

<sup>4</sup> См.: Крючкова Е.А. К вопросу о необходимости конституционной реформы в современной России // Конституция в эпоху глобализации: материалы V Международного конституционного форума, посвященного 20-летию принятия Конституции Российской Федерации (Саратов, 12, 13, 17 декабря 2013 г.). Вып 5, ч. 1: сборник научных статей. Саратов, 2014. С. 191.

именно решением вопросов о правовом статусе личности, а не полномочия по нормативному их регулированию. Так, в проекте РФ С.С. Алексеева и С.М. Шахрая в ст. 79 предлагалось закрепить, что Президент РФ решает вопросы российского гражданства и предоставления убежища; награждает государственными наградами, присваивает почетные звания Российской Федерации; осуществляет помилование<sup>1</sup>. Саратовский проект предусматривал, что Президент РФ награждает государственными наградами, присваивает почетные звания Российской Федеративной Республики; принимает в гражданство Российской Федеративной Республики, решает вопрос о выходе из гражданства и о предоставлении убежища; осуществляет помилование граждан, осужденных судами Российской Федеративной Республики<sup>2</sup>. Таким образом, при создании Конституции РФ 1993 г. была популярна идея о закреплении полномочий главы государства исключительно по решению названных вопросов, а не расширению данных полномочий изданием нормативных указов в данной сфере. Хотелось бы напомнить также, что окончательная редакция ст. 90, одобренная Конституционным Собранием, была следующей: «Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения в пределах полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами». Часть вышеназванной нормы, устанавливающей ограничение для нормотворчества главы государства, была исключена из окончательной редакции текста проекта Конституции первым Президентом РФ<sup>3</sup>.

Трудно не согласиться с мнением юристов о том, что между формальной и фактической конституциями существуют определенные различия, но при этом конституционная практика должна стремиться к максимальному

---

<sup>1</sup> См.: Конституция Российской Федерации (проект С.С. Алексеева и С.М. Шахрая) / [Электронный музей конституционной истории России]. URL: <http://www.rusconstitution.ru/term/38/> (дата обращения: 15.05.2014).

<sup>2</sup> Саратовский проект Конституции [Правовая система Гарант]. URL: <http://constitution.garant.ru/history/active/saratov/> (дата обращения: 15.05.2014).

<sup>3</sup> См.: Конституционное Собрание – стенограммы, материалы, документы. М., 1995. Т. 10. С. 231.

приближению формальной к фактической. Так, В.Т. Кабышев указывает, что юридическая и фактическая конституции с момента ее реализации начали входить в противоречие<sup>1</sup>.

Согласимся с Е.Н. Дорошенко в том, что любая конституционная поправка является не только следствием формирования обоснованных выводов о наличии тех или иных недостатков, но и результатом поиска конкретных направлений совершенствования конституционного регулирования<sup>2</sup>. Примечательна, на наш взгляд, ситуация с внесением поправок в Конституцию РФ в 2008 г. об увеличении срока полномочий главы государства и Государственной Думы. Напомним, что в ноябре 2008 г. Президент РФ внес в Государственную Думу проект закона «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы»<sup>3</sup>, который был поддержан Советом Федерации<sup>4</sup>. Однако еще 8 октября 2003 г. предложение об увеличении президентских полномочий до 7 лет уже поступало в Государственную Думу от Законодательного Собрания Ивановской области, но было отклонено<sup>5</sup>, а в заключении двух комитетов Государственной Думы утверждалось, что увеличение срока полномочий главы государства «не является гарантией лучшего выполнения Президентом РФ тех задач, которые на него возложены». Существенных изменений в России за эти 5 лет не произошло, но политическая воля главы государства послужила решающим фактом в деле реформирования Конституции РФ. Таким образом, вопрос решился в поле, скорее, политическом, нежели правовом. Кроме того, стремительность рас-

---

<sup>1</sup> См.: Кабышев В.Т. Конституционные ожидания // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 25.

<sup>2</sup> См.: Дорошенко Е.Н. О перспективах внесения поправок в Конституцию Российской Федерации // Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики: сборник трудов кафедры конституционного и муниципального права России, посвященный 15-летию Конституции Российской Федерации / отв. ред. С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина. М., 2008. С. 268.

<sup>3</sup> URL:<http://archive.kremlin.ru/text/docs/2008/11/209057.shtml> (дата обращения: 16.05.2014).

<sup>4</sup> См.: Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы: Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 1.

<sup>5</sup> См.: СЗ РФ. 2004. № 9. Ст. 727.

смотрения законопроектов на всех этапах процесса прохождения еще раз продемонстрировала обществу, что «народ – истинный хранитель Конституции – был, по сути, устранен из этого процесса»<sup>1</sup>.

Конечно, мы понимаем опасения, касающиеся возможности «ухудшения» текста Конституции РФ путем поспешного внесения изменений. В этой связи представляется целесообразным, чтобы внесению поправок предшествовала широкая общественная дискуссия. Практику ее проведения необходимо было закладывать еще в 2008 г., когда были внесены первые поправки в Конституцию РФ.

В обоснование целесообразности внесения изменений в ст. 89 и 90 Конституции РФ 1993 г. можно указать, что предмет регулирования отличается повышенной значимостью и важностью, что обуславливает недопустимость его регулирования на подзаконном уровне. Данные поправки направлены на улучшение качества конституционного текста, в данном случае это устранение смысловой неопределенности, которая расширяет полномочия Президента РФ.

Кроме того, как справедливо указывает В.Т. Кабышев, сам запрет на обсуждение возможных конституционных изменений в России противоречит как логике развития науки, так и антиконституционен<sup>2</sup>.

В заключение хотелось бы согласиться с мнением Е.С. Аничкина, что «конституция не должна превращаться в архаичный документ или в акт, оторванный от реальности и устремленный в будущее»<sup>3</sup>.

Поддерживая мнение о необходимости принятия федерального конституционного закона «О Президенте Российской Федерации», считаем, что данный закон должен содержать четкую правовую регламентацию конституционно-правового статуса главы Российского государства, в том числе его полномочия, включая вопросы пределов принятия и действия актов,

---

<sup>1</sup> *Фадеев В.И.* Конституция Российской Федерации: проблемы развития и стабильности // *Lex russica*. 2013. № 12. С. 1305.

<sup>2</sup> См.: *Кабышев В.Т.* С Конституцией по жизни: избранные труды. М., 2013. С. 31.

<sup>3</sup> *Аничкин Е.С.* Указ. раб. С. 278.

гарантии и ограничения деятельности, ответственность, основания и процедуру прекращения полномочий, систему вспомогательных органов при главе государства.

Конституционный Суд РФ, являясь гарантом конституционности нормативных актов Президента РФ, осуществляет проверку соответствия нормативных актов Президента РФ Конституции РФ. Выполняя данную контрольную функцию, Конституционный Суд РФ выступает как гарант конституционного строя, соблюдения принципа разделения властей и как защитник прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации<sup>1</sup>.

Часть 2 ст. 125 Конституции РФ определяет, что акты или их отдельные положения в случае признания их неконституционными утрачивают силу и не подлежат применению органами государственной власти. Правоприменительные акты, основанные на неконституционном указе, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленном порядке<sup>2</sup>. Нельзя не вспомнить знаменитый Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» (в ред. от 10 января 2003 г.), в котором отмечалось, что «существует более высокая ценность, нежели формальное следование противоречивым нормам, созданным законодательной ветвью власти». Данным Указом устанавливалось, что Конституция и законодательство РФ продолжают действовать в части, не противоречащей Указу. Конституционному Суду РФ было рекомендовано «не созывать своих заседаний до начала работы Федерального Собрания». Вместо законов предписывалось руководствоваться указами Президента РФ. Практически сразу Конституционный Суд РФ признал Указ Президента противоречащим Конституции<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Косолапов М.Ф.* Судебная власть в конституционном строе России / под ред. Б.С. Эбзеева. Саратов, 2005. С. 66.

<sup>2</sup> О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 12 марта 2014 г.) // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2014. № 11. Ст. 1088.

<sup>4</sup> См.: Заключение Конституционного Суда РФ от 21 сентября 1993 г. № 3-2 «О соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Россий-

Необходимо отметить, что конституционный контроль, который осуществляет Конституционный Суд РФ за актами Президента РФ, устанавливается только за нормативными актами. Иные акты Президента РФ, не носящие нормативный характер, Конституционный Суд РФ проверять не правомочен. Опираясь на данное положение, Конституционный Суд РФ на практике часто отказывал в принятии запросов о проверке конституционности ненормативных актов главы государства. Как указал Конституционный Суд РФ в Постановлении от 31 июля 1995 г. в отношении Указа Президента РФ от 2 ноября 1993 г. № 1833, положения Указа обладают оперативно-распорядительным характером, а не нормативным<sup>1</sup>.

Другой конституционной формой правотворчества Президента РФ, помимо указов, являются распоряжения. Хотя в Конституции РФ не содержится ни каких-либо характеристик, разграничивающих распоряжения от указов, ни ограничений относительно нормативности распоряжений, в теории и практике распоряжения Президента РФ по своей юридической природе являются, как правило, актами индивидуально-распорядительного характера. Данной точки зрения придерживается, например, Л.А. Окуньков, подчеркивая, что распоряжения не должны быть по своей природе нормативными: в

---

ской Федерации Б.Н. Ельцина, связанных с его Указом "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации" от 21 сентября 1993 года № 1400 и Обращением к гражданам России 21 сентября 1993 года» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1994. № 6. Согласно данному заключению Указ Президента РФ признавался неконституционным и служащим основанием для отрешения Президента РФ Б.Н. Ельцина от должности или приведения в действие иных специальных механизмов его ответственности в порядке ст. 121 или 121<sup>6</sup> Конституции РФ.

<sup>1</sup> См.: По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 года № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации»: Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П // СЗ РФ. 1995. № 33. С. 3424.

отличие от указов они должны издаваться в отношении организационных и оперативных вопросов<sup>1</sup>.

Эту позицию разделяет и сам Президент РФ. Так, в Распоряжении Президента РФ от 5 февраля 1993 № 85-рп «О порядке подготовки и внесении проектов указов и распоряжений Президента Российской Федерации» (в ред. от 12 января 2010 г.) установлено, что «решения Президента Российской Федерации нормативного характера, то есть предписания, рассчитанные на постоянное или многократное действие... оформляются указами Президента Российской Федерации. Решения Президента Российской Федерации по оперативным, организационным и кадровым вопросам, а также по вопросам работы Администрации Президента РФ принимаются в форме распоряжений. Распоряжения Президента Российской Федерации не должны содержать предписаний, носящих нормативный характер»<sup>2</sup>.

В отличие от Конституции РФ 1993 г. Закон РСФСР от 24 апреля 1991 г. «О Президенте РСФСР» законодательно закреплял различие между указами и распоряжениями Президента РСФСР. Так, указы были обязательны к исполнению на всей территории России и не должны были противоречить Конституции РСФСР и законам, а распоряжения не распространялись на территорию всей страны, и, следовательно, являлись актами локального регулирования. Таким образом, распоряжению «отдавалась роль оперативного, индивидуального и нередко организационно-поручительского характера»<sup>3</sup>.

Анализ практики издания распоряжений главой Российского государства показывает, что изначально кадровые вопросы решались Президентом РФ через издание им соответствующих распоряжений<sup>4</sup>. На сегодняшний день

---

<sup>1</sup> См.: *Окуньков Л.А.* Правовые акты Президента: их статус, направленность, содержание // Журнал российского права. 1997. № 2. С. 14.

<sup>2</sup> См.: Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 7. Ст. 598; СЗ РФ. 2010. № 3. Ст. 274.

<sup>3</sup> Конституция, закон, подзаконный акт / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 1994. С. 82.

<sup>4</sup> См.: Об утверждении состава Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации: Распоряжение Президента РФ от 22 февраля 1997 г. № 48-рп (в ред. от 13 августа 1998 г.) // СЗ РФ. 1997. № 8. Ст. 941; 1998. № 33. Ст. 3966 (утратило силу).

кадровые вопросы решаются Президентом РФ путем издания указов<sup>1</sup>, а распоряжения, как правило, издаются по оперативным, текущим вопросам<sup>2</sup>.

Рассмотрев практику издания распоряжений Президентом РФ в сфере конкретизации правового статуса личности, можно сделать вывод о том, что чаще главой государства издаются распоряжения в сфере государственного награждения<sup>3</sup>. На практике известны случаи, когда главой государства издаются распоряжения, носящие нормативный характер<sup>4</sup>, хотя согласно правилам юридической техники не рекомендуется соединение в одном акте нормативных и ненормативных предписаний ввиду того, что это часто приводит к затруднению в понимании такого акта. Кроме того, это противоречит принципу экономичности текстов нормативных актов<sup>5</sup>. Желательно, чтобы ненормативные, индивидуально-распорядительные предписания главы государства, направленные на реализацию его нормативных указов, оформлялись в виде распоряжений, издаваемых одновременно с соответствующим указом и адресованных непосредственно органам и должностным лицам, на которых возложено их исполнение.

Мы разделяем мнение Г.В. Дегтева о том, что ценность актов главы Российского государства может снизиться за счет избытка в них рекоменда-

---

<sup>1</sup> См.: Об утверждении состава Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации: Указ Президента РФ от 30 сентября 2012 г. № 1330 (в ред. от 9 февраля 2013 г.) // СЗ РФ. 2012. № 41. Ст. 5580; 2013. № 6. Ст. 494.

<sup>2</sup> См., например: Об официальном представителе Президента РФ при рассмотрении палатами Федерального Собрания проекта федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О гражданстве Российской Федерации”»: Распоряжение Президента РФ от 4 мая 1997 г. № 162-рп // СЗ РФ. 1997. № 18. Ст. 2147.

<sup>3</sup> О поощрении: Распоряжение Президента РФ от 20 мая 2002 г. № 224-рп // СЗ РФ. 2002. № 21. Ст. 1992; Об утверждении Инструкции о порядке учета и хранения орденов, медалей, знаков отличия, нагрудных знаков к почетным званиям Российской Федерации и бланков документов к ним: Распоряжение Президента РФ от 14 октября 1997 г. № 417-рп (в ред. от 12 января 2010 г.) // СЗ РФ. 1997. № 42. Ст. 4763; 2010. № 3. Ст. 274 и т.д.

<sup>4</sup> См., например: Об организации работы по инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений в законодательство Российской Федерации и (или) по признанию указанных актов недействующими на территории Российской Федерации: Распоряжение Президента РФ от 18 марта 2011 г. № 158-рп // СЗ РФ. 2011. № 12. Ст. 1627.

<sup>5</sup> См.: Прокофьев Г.С., Чигидин Б.В. Законодательная техника // Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии / отв. ред. Р.Ф. Васильев. М., 2000. С. 102.

ций, пожеланий, адресованных государственным органам, которым Президент РФ не уполномочен отдавать нормативные распоряжения<sup>1</sup>.

Президент РФ издает свои акты только в формах, установленных Конституцией РФ, и ряд авторов видят в этом «один из критериев конституционности акта вообще»<sup>2</sup>. Конституционный Суд РФ еще в 1993 г. высказал свою правовую позицию по данному вопросу, указав, что практика принятия Президентом РФ каких-либо актов, форма которых не предусмотрена Конституцией РФ, является нарушением требований Конституции<sup>3</sup>.

Следующая форма правовых актов главы Российского государства – обращение Президента РФ к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении дел в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики (п. «е» ст. 84 Конституции РФ), которое по праву называют «национальной стратегией», «государственной доктриной», «программой развития России»<sup>4</sup>. Послания не являются нормативными актами, они служат целям ориентации законодательной деятельности парламента, а применительно к исполнительной власти фактически воспринимаются как «задание, директива высшего органа власти»<sup>5</sup>.

Ряд авторов рассматривают послания к Федеральному Собранию в качестве нормативных. О.Н. Кичалюк считает необходимым наделение посланий главы государства «специальной юридической силой», поскольку «президентские послания – это политико-правовые документы, которые служат

<sup>1</sup> Дегтев Г.В. Указ. раб.. С. 46.

<sup>2</sup> См.: Конституция. Закон. Подзаконный акт / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. С. 41.

<sup>3</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 1993 г. «По делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 29 декабря 1991 г. “О дополнительных полномочиях органов управления г. Москвы на период проведения радикальной экономической реформы”, совместного постановления Президента РФ и Верховного Совета РФ от 3 января 1992 г. “Об административно-территориальном делении города Москвы”, Указ Президента РФ от 12 января 1992 г. «Об обеспечении ускоренной приватизации муниципальной собственности в г. Москве», статьи 10 Закона РФ от 5 марта 1992 г. О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» // Ведомости СНД РФ и ВС. 1993. № 17. Ст. 621.

<sup>4</sup> См.: Омельченко И. С доктриной вас! // Российская газета. 2006. 12 мая.

<sup>5</sup> Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. С. 61.

ориентиром законодательной деятельности парламента. В то же время по отношению к федеральному правительству их нормативность очевидна»<sup>1</sup>.

Позволим себе не согласиться с этим утверждением, поскольку послания Президента РФ не отвечают по форме и по содержанию требованиям, предъявляемым к нормативным правовым актам. Так, данные послания не обладают формальной определенностью и не выражают нормативных предписаний, обеспеченных санкциями за их неисполнение.

Кроме того, обращение Президента РФ к парламенту с нормативными посланиями противоречит принципу разделения властей и независимости каждой из ветвей государственной власти (ст. 10 Конституции РФ). Послания Федеральному Собранию нельзя рассматривать как волеизъявление главы государства, носящие императивный характер. Послания Президента РФ, скорее, представляют собой видение им законотворческих задач и перспектив.

25 мая 2005 г. в постановлении Совета Федерации Федерального Собрания «О послании Президента РФ Федеральному Собранию на 2005 год и программе Совета Федерации Федерального Собрания по его реализации» послание главы государства парламенту рассматривается как «основополагающий конституционный акт, определяющий единую долговременную программу действий органу власти». И на этом основании Совет Федерации Федерального Собрания данный документ счел «стратегическим основанием планирования и осуществления деятельности Совета Федерации Федерального Собрания по реализации конституционных полномочий палаты» на соответствующий год.

Мы согласны с мнением Г.В. Дегтева, считающего данную формулировку некорректной. С точки зрения теории права и науки конституционного права, конституционный акт равен по силе закону государства или заменяет его, послания же Президента РФ при всей их политической и практической значимости рассматривать в качестве равновеликих закону государства

---

<sup>1</sup> *Кичалюк О.Н.* Акты Президента Российской Федерации (конституционно-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999. С. 7.

все-таки нельзя. «Очевидно, Совет Федерации имел в виду, что такие послания являются документами, существование которых предусмотрено Конституцией РФ. Иная трактовка словосочетания «основополагающий конституционный акт» в рассматриваемом контексте потребовала бы кардинального пересмотра сложившейся в доктрине и конституционно-правовой практике представлений о системе источников конституционного права России»<sup>1</sup>.

Традиционно в центре внимания оказываются проблемы экономического развития страны, освещаются политические вопросы, вопросы социальной политики, демографические проблемы, развитие науки и техники. При этом необоснованно не отражаются вопросы, связанные с правовым статусом личности, в частности вопросы гражданства, политического убежища, государственного награждения и осуществления помилования, которые лишь косвенно отражены в посланиях Президента РФ: «Решение всех актуальных задач, стоящих перед государством, глава государства видит через обеспечение прав и свобод человека и гражданина»<sup>2</sup>. В данных посланиях Президент РФ напрямую не рассматривает вопросы гражданства, а уделяет внимание проблемам демографии, рождаемости, миграции, а вопросы предоставления политического убежища, государственного награждения, присвоения почетных званий и осуществления помилования вовсе никак не отражены<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Дегтев Г.В. Указ. раб. С. 37.

<sup>2</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 10 мая 2006 г. URL: <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2006/05/105546.shtml> (дата обращения: 20.03.2013).

<sup>3</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 25 апреля 2005 г. URL: <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2005/04/87049.shtml> (дата обращения: 08.05.2014); Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 10 мая 2006 г. URL: <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2006/05/105546.shtml> (дата обращения: 08.05.2014); Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 апреля 2007 г. URL: [http://archive.kremlin.ru/appears/2007/04/26/1156\\_type\\_63372type63374type82634\\_125339.shtml](http://archive.kremlin.ru/appears/2007/04/26/1156_type_63372type63374type82634_125339.shtml) (дата обращения: 08.05.2014); Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г. URL: <http://news.kremlin.ru/transcripts/1968/print> (дата обращения: 08.05.2014); Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 г. URL: <http://kremlin.ru/transcripts/5979> (дата обращения: 08.05.2014); Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 ноября 2010 г. URL: <http://kremlin.ru/transcripts/9637> (дата обращения: 08.05.2014); Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 22 декабря 2011 г. URL:

Поручения Президента РФ содержат прямое указание главы государства предпринять какое-либо действие. Поручения Президента РФ оформляются документально: они содержатся в указах и распоряжениях, а также в директивах Президента РФ или оформляются в установленном порядке на бланках со словом «Поручение». Поручения главы государства могут оформляться в виде перечней поручений Президента РФ. Указания Президента РФ оформляются в виде резолюций<sup>1</sup>.

Можно выделить два вида поручений. Во-первых, это поручения, предписывающие конкретное действие, требующее разрешить проблему без уточнения способа решения, либо такое поручение предписывает разрешить проблему, потенциально входящую в сферу ведения исполнительной власти. Во-вторых, поручения могут носить организационный характер (быть связанными с кадровыми вопросами, с организацией деятельности органов исполнительной власти и Администрации Президента РФ) либо быть направленными на изменения в обществе<sup>2</sup>.

Необходимо указать, что Конституция РФ предусматривает, что глава государства свою правовую деятельность осуществляет через принятие указов и распоряжений, никакие иные формы не предусмотрены. Однако Президент РФ в своем Указе, посвященном организации исполнения поручений, говорит о поручениях и указаниях как о факте, но не ссылается на правовые основы его существования. Данный Указ устанавливает персональную ответственность должностных лиц за ненадлежащее исполнение или несвоевременное исполнение поручений или указаний Президента РФ.

При наличии обстоятельств, препятствующих исполнению поручения или указания Президента РФ в установленный срок, исполнитель не позднее,

---

<http://kremlin.ru/transcripts/14088> (дата обращения: 08.05.2014); Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. URL:<http://kremlin.ru/transcripts/17118> (дата обращения: 08.05.2014); Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 г. URL: <http://kremlin.ru/transcripts/19825> (дата обращения: 08.05.2014).

<sup>1</sup> См.: О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации: Указ Президента РФ от 28 марта 2011 г. № 352.

<sup>2</sup> *Старцев А.Ю.* Поручения Президента РФ: анализ инструмента дискреционной власти. URL: <http://yaroslav-startsev.narod.ru/porutch.pdf> (дата обращения: 20.03.2013).

чем по истечении половины установленного срока, представляет на имя главы государства обоснованные предложения по корректировке срока исполнения. В случае, если в ходе исполнения поручения или указания Президента РФ возникли обстоятельства, препятствующие его надлежащему исполнению в установленный срок, исполнитель представляет на имя Президента РФ доклад с указанием причин, препятствующих его своевременному исполнению, конкретных мер, принимаемых для обеспечения его исполнения, и предложений о продлении срока исполнения.

Таким образом, в отношении правовых актов Президента РФ считаем, что издание Президентом РФ «опережающих» указов с целью восполнения пробелов в праве до принятия соответствующих законов должно носить временно-ограниченный характер.

На сегодняшний день нет закона, который бы регулировал правотворческую деятельность главы Российского государства, но такая необходимость уже назрела. На основании вышеизложенного представляется необходимым принятие федерального конституционного закона «О Президенте Российской Федерации» с выделением главы «Акты Президента Российской Федерации». Данный закон будет закреплять нормы, регулирующие правотворческую деятельность Президента РФ, перечень основных вопросов, по которым они могут приниматься, порядок принятия и отмены актов Президента РФ.

### **2.3. Реализация полномочий Президента Российской Федерации по решению вопросов гражданства и предоставлению политического убежища**

Право на гражданство, провозглашенное ст. 15 Всеобщей декларации прав и свобод человека<sup>1</sup>, служит основой правового положения личности как внутри любого государства, так и за его пределами.

В России именно Президент РФ как представитель Российского государства уполномочен решать вопросы, связанные с государственной принад-

---

<sup>1</sup> См.: Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Российская газета. 1995. 2 апр.

лежностью тех или иных лиц в общем порядке. Положение ст. 89 Конституции РФ о том, что Президент РФ решает вопросы гражданства, детализируются в ст. 28 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (в ред. от 20 апреля 2014 г.) (далее – Закон о гражданстве 2002 г.), в котором закрепляется, что Президент РФ решает в общем порядке следующие вопросы: прием в гражданство Российской Федерации иностранных лиц и лиц без гражданства, восстановление в гражданстве Российской Федерации, выход из российского гражданства, а также отмена решений по вопросам гражданства Российской Федерации. Кроме того, он обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие полномочных органов в связи с исполнением Федерального закона.

Таким образом, решение о приеме в российское гражданство в общем порядке выносится на «самом высоком уровне государственного властного представительства Президента РФ как главы государства»<sup>1</sup>.

Объем прав, свобод и обязанностей, которые человек может реализовать в полной мере, находятся в прямой зависимости от наличия (отсутствия) у него гражданства. Так, если основные личные права и свободы по своей природе неотчуждаемы и принадлежат каждому человеку от рождения, то политические права и свободы связаны, как правило, с наличием гражданства. Только граждане обладают всей полнотой политических прав по участию в управлении делами государства, при этом осуществление политических прав непосредственно зависит от разрешения ключевых проблем регламентации отношений гражданства. Как утверждает Т.А. Васильев, лица, не являющиеся гражданами страны, не могут участвовать в процессе принятия важнейших политических решений на общенациональном уровне, в том числе и по вопросам гражданства, иммиграции и предоставления убежища<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Овсянян Ж.И. Гражданство в России (общетеоретическое, историческое и конституционно-правовое исследование). Ростов н/Д, 2008. С. 308.

<sup>2</sup> См.: Права человека: учебник / отв. ред. Е.А. Лукашева. 2-е изд., перераб. М., 2012. С. 121.

Таким образом, статус гражданина дает возможность в полной мере реализовать провозглашенные права и свободы<sup>1</sup>. Здесь мы согласны с Е.В. Понизовой в том, что гражданство является одним из атрибутов, необходимых одновременно и для человека, и для государства, поскольку «гражданство гарантирует индивиду признание его правосубъектности и подразумевает право на защиту... а государство несет ответственность за предоставление его гражданам благоприятного национального режима со стороны других государств»<sup>2</sup>. Гражданство служит средством и способом защиты прав человека, с одной стороны, и основой прав и интересов общества и государства – с другой. При этом как российская, так и международно-правовая доктрина гражданства, основана на концепции устойчивости гражданства и фактической связи лица с государством<sup>3</sup>.

Указом Президента РФ от 14 ноября 2002 г. № 1325 (в ред. от 28 декабря 2013 г.) утверждено Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации. Согласно Положению заявление по вопросам гражданства Российской Федерации и документы, необходимые для приобретения или прекращения гражданства, подаются по месту жительства заявителя (проживающему на территории Российской Федерации) в территориальный орган Федеральной миграционной службы России (далее – ФМС России) либо в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации, находящиеся за пределами Российской Федерации (заявителем, проживающим за пределами Российской Федерации и не имеющим места жительства на территории Российской Федерации). Заявление вместе с документами, материалами и заключением ФМС России и Министерства иностранных дел РФ (далее – МИД РФ) направляется в Комис-

---

<sup>1</sup> См.: *Комкова Г.Н. и др.* Институт права человека в России /под ред. Г.Н. Комковой. Саратов, 1998. С. 71.

<sup>2</sup> *Понизова Е.В.* Становление института гражданства в современной России // Правовая политика и правовая жизнь: академический научный журнал. Саратов, 2010. № 2(39). С. 64.

<sup>3</sup> См.: *Авакьян С.А.* Российское гражданство: опыт и проблемы // Законодательство. 1997. № 5–6.

сию при Президенте РФ по вопросам гражданства для предварительного рассмотрения и подготовки предложений Президенту РФ.

В компетенцию Президента РФ входит также принятие решения о восстановлении в гражданстве.

Следует уточнить, что по ранее действовавшему Закону от 28 ноября 1991 г. «О гражданстве Российской Федерации» (далее – Закон о гражданстве 1991 г.) вопросы восстановления в гражданстве решались не только Президентом РФ, но и иными федеральными органами власти (Министерством внутренних дел РФ и Министерством иностранных дел РФ), ведающими вопросами гражданства (восстановление осуществлялось посредством регистрации)<sup>1</sup>. Приобрести российское гражданство в порядке регистрации могли лишь лица, утратившие его помимо своей воли. В полномочия Президента РФ по Закону о гражданстве 1991 г. входило восстановление в гражданстве Российской Федерации только в ограниченном числе случаев – если заявитель утратил гражданство на основе свободного волеизъявления и не подпадает под указанные в Законе о гражданстве 1991 г. категории лиц, имеющих право на упрощенный порядок восстановления в гражданстве.

В отличие от Закона о гражданстве 1991 г. Закон о гражданстве 2002 г. квалифицирует восстановление в гражданстве как разновидность общего порядка приема в гражданство, и соответственно полномочия по восстановлению в гражданстве отнесены к исключительной компетенции Президента РФ.

Президент РФ также решает вопросы прекращения гражданства Российской Федерации в общем порядке, который осуществляется на основании добровольного волеизъявления лица (ст.19 Закона о гражданстве 2002 г.).

К полномочиям главы государства относится и отмена решений по вопросам гражданства в случаях, когда «данное решение принималось на основании предоставления заявителем подложных документов или заведомо ложных сведений», на основании которых принималось соответствующее

---

<sup>1</sup> См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 6. Ст. 243; СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031 (утратил силу).

решение, если эти факты установлены в судебном порядке (п. «г» ст. 29, ст. 22 и 23 Закона о гражданстве 2002 г.).

В отличие от Закона о гражданстве 1991 г., который квалифицировал отмену решения по предоставлению гражданства как одно из оснований прекращения гражданства, в Законе о гражданстве 2002 г. данные действия характеризуются как один из порядков решения вопросов гражданства наряду с приобретением и прекращением гражданства.

Отмена решения по вопросам гражданства Российской Федерации в общем порядке осуществляется указом Президента РФ. Кроме того, Президент РФ вправе отменить решение по вопросам гражданства Российской Федерации, принятое другим полномочным органом. Решение по вопросам гражданства РФ в случае его отмены считается недействительным со дня принятия такого решения (п. 2 ст. 23 Закона о гражданстве 2002 г.).

Кроме того, Президента РФ может принять в российское гражданство лицо, имеющее особые заслуги перед Российской Федерацией, без соблюдения условий, предусмотренных для получения гражданства в общем порядке (ч. 3 ст. 13 Закона о гражданстве 2002 г.). В связи с этим нельзя не вспомнить ситуацию с предоставлением российского гражданства известному французскому актеру Жерару Депардье, которая вызвала большой общественный резонанс как в России, так и за рубежом. В январе 2013 г. своим Указом глава Российского государства удовлетворил заявление о приеме в гражданство Российской Федерации Депардье Жерара Ксавие<sup>1</sup>, что послужило причиной бурной полемики по ряду вопросов среди общественности, политических деятелей, юристов.

Во-первых, особыми заслугами перед Российской Федерацией являются, например, выдающиеся достижения в области науки, техники, производства, культуры, спорта, значительный вклад в развитие экономики, обеспечения обороны и безопасности России и иные заслуги, способствовавшие по-

---

<sup>1</sup> См.: О приеме в гражданство Российской Федерации: Указ Президента РФ от 1 января 2013 г. № 1 // СЗ РФ. 2013. № 1. Ст. 2.

вышению международного престижа Российской Федерации. Таким образом, открытым остается вопрос, в чем состоят заслуги Депардье именно перед российской культурой.

Во-вторых, ч. 3. ст. 13 Закона о гражданстве 2002 г. устанавливает, что лицо, имеющее особые заслуги перед Российской Федерацией, может быть принято в гражданство Российской Федерации *без соблюдения условий, предусмотренных ч. 1 ст. 13* (срок проживания на территории России должен составлять не менее 5 лет, отказ от гражданства иностранного государства, знание русского языка, наличие законного источника к существованию). Данные исключения не относятся к ч. 2 ст. 13 Закона о гражданстве 2002 г., то есть лицо должно находиться на территории России не менее 1 года, необходимо наличие у лица высоких достижений в области науки, техники и культуры; лицо должно обладать профессией либо квалификацией, представляющими интерес для Российской Федерации. Как известно, ценз оседлости не учитывался при приеме в гражданство Депардье, он не проживал в России 1 года.

Вопрос предоставления гражданства Депардье имел основание не столько правовое, сколько политические, что, на наш взгляд, является неприемлемым. Мы разделяем мнение Т.А. Васильевой о том, что институт гражданства в наибольшей степени подвержен воздействию политических факторов, но тем не менее<sup>1</sup>, хотя вопрос приема в российское гражданство в общем порядке находится в исключительной компетенции Президента РФ, одной воли главы государства не должно быть достаточно, чтобы сделать кого-либо обладателем российского паспорта в обход действующему законодательству о порядке получения гражданства.

При осуществлении своих полномочий в сфере российского гражданства Президент РФ тесно взаимодействует с органами исполнительной власти. Примером реализации полномочий Президента РФ по вопросам граж-

---

<sup>1</sup> См.: *Васильева Т.А.* Институт гражданства: влияние политических факторов на правовое регулирование // Конституционное право и политика: сборник материалов международной конференции: Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. 28–30 марта 2012 / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2012. С. 393.

данства служит также право законодательной инициативы. Так, например, Президент РФ внес в Государственную Думу Федерального Собрания законопроект, упрощающий процедуру приобретения гражданства лицами, проживающими на территории государств, образованных в пределах бывшего СССР<sup>1</sup>, в результате которой были внесены соответствующие изменения в Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»<sup>2</sup>. 1 декабря 2005 г. Президент РФ внес в Государственную Думу Федерального Собрания законопроект, по поводу продления срока действия упрощенной процедуры получения российского гражданства бывшими гражданами СССР с 1 января 2006 г. до 1 января 2008 г.<sup>3</sup> Данные меры были направлены на решение ряда проблем, в том числе и демографической проблемы в России<sup>4</sup>, поскольку вопросы гражданства тесно связаны с демографической ситуацией.

В апреле 2012 г. Президентом РФ внесен в Государственную Думу Федерального Собрания проект федерального закона «О внесении изменений в статью 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», це-

---

<sup>1</sup> См.: *Тихон Е.А.* Указ. раб. С. 80.

<sup>2</sup> О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»: Федеральный закон от 11 ноября 2003 г. № 151 // СЗ РФ. 2003. № 46 (ч. 2). Ст. 447.

<sup>3</sup> О внесении изменений в статью 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»: Федеральный закон от 3 января 2006 г. № 5-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 2. Ст. 170.

<sup>4</sup> Если взять данные за 2010 г. то можно констатировать, что за одну минуту в России рождаются 3 человека, а умирают 4, тогда как в Китае за ту же минуту рождаются 38 чел., умирают 16, в США соответственно – 8 и 4, в Африке – 8 и 3. В Индии в минуту фиксируется 48 рождений и 17 смертей, в Пакистане — 10 и 3. Российская Федерация по численности населения стоит сегодня на 7-м месте в мире (после Китая, Индии, США, Индонезии, Бразилии, Пакистана), располагая при этом самой большой территорией. В условиях бескомпромиссной борьбы за природные ресурсы (до 42% всех мировых запасов сосредоточено в Российской Федерации) долговременное самостоятельное существование гигантской территории с быстро уменьшающимся населением невозможно (см. Население // [1Население – СТАТИСТИКА.ru: данные Росстат, Госкомстат государственная статистика России]. URL: <http://statistika.ru/naselen/> (дата обращения: 01.11.2010). К 2012 г. на 1,896,263 тыс. родившихся приходилось 1,898,836 умерших. Таким образом, естественная убыль населения составила 2,573 тыс. чел., хотя еще в 2011 г. наблюдалась естественная убыль населения на 129,7 тыс. чел. Статистика за 2013 г. указывает на естественный прирост населения на 240,13 тыс. чел. Следует отметить, что это первый показатель естественного прироста населения с 1991 г. (см.: Статистика населения России // [Федеральная служба государственной статистики]. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/) (дата обращения: 15.01.2015).

лью которого являлось создание максимально упрощенного порядка получения российского гражданства проживающим за рубежом ребенком, один из родителей которого – гражданин Российской Федерации. Этим закреплялась возможность принятия в российское гражданство ребенка посредством одностороннего волеизъявления родителя-соотечественника без согласия родителя-иностранца<sup>1</sup>. На данный момент Государственная Дума Федерального Собрания приняла во втором чтении проект федерального закона № 61423-6 «О внесении изменения в статью 14 Федерального закона “О гражданстве Российской Федерации”» и постановила Комитету Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству доработать указанный законопроект с учетом принятых поправок и внести его на рассмотрение Государственной Думы в третьем чтении<sup>2</sup>.

В целях разрешения демографических проблем в России главой государства в 2010 г. также была создана Комиссия при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике, задачей которой является подготовка предложений Президенту РФ по разработке приоритетных национальных проектов, выработке основных направлений демографической политики, включая государственную поддержку семьи, материнства и детства, а также по определению мер, направленных на их реализацию<sup>3</sup>. На данный момент действует Совет по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике<sup>4</sup> (далее – Совет). Основными задачами Совета являются подготовка предложений Президенту РФ по разработке приоритетных национальных проектов и определе-

---

<sup>1</sup> Президент внес в Госдуму поправки к закону о гражданстве. URL <http://www.kremlin.ru/news/15112#sel=9:1,9:22> (дата обращения: 06.03.2013).

<sup>2</sup> См.: О проекте Федерального закона № 61423-6: Постановление Государственной Думы ФС РФ от 23 апреля 2013 г. № 2122-6 ГД // СЗ РФ. 2013. № 17. Ст. 2084.

<sup>3</sup> См.: О Комиссии при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике: Указ Президента РФ от 20 сентября 2010 г. № 1142 // СЗ РФ. 2010. № 39. Ст. 4927 (утратил силу).

<sup>4</sup> См.: О Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике: Указ Президента РФ от 31 августа 2012 г. № 1248 (в ред. от 22 ноября 2013 г.) // СЗ РФ. 2012. № 36. Ст. 7841; 2013. № 47. Ст. 6093.

нию основных направлений демографической политики; координация деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, экспертного и предпринимательского сообщества при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией приоритетных национальных проектов и демографической политики; анализ и оценка практики реализации приоритетных национальных проектов, эффективности мер, направленных на решение задач в области демографической политики, а также подготовка предложений по совершенствованию деятельности в этих областях. Кроме того, Совет определяет направления, этапы, способы и формы реализации приоритетных национальных проектов, а также мероприятий в области демографической политики и организует мониторинг реализации приоритетных национальных проектов и демографической политики. Возглавляет данный Совет сам Президент РФ. Непосредственное руководство деятельностью данного органа главой государства говорит о важности проблем, решаемых Советом<sup>1</sup>.

Вопросы гражданства тесно связаны не только с демографическими, но и миграционными проблемами. Вступление России на путь демократического развития характеризовался процессом открытости государства через вовлечение страны во всемирные миграционные процессы<sup>2</sup>.

Миграционная политика является частью правовой политики государства. Позволим себе согласиться с М.Р. Вокуевым в том, что государственно-правовое регулирование миграционных процессов определяется как «деятельность органов государственной власти, общественного самоуправления, международных и общественных организаций по управлению миграционными процессами на основе соблюдения прав и свобод человека и гражданина в целях реализации интересов личности, общества и государст-

---

<sup>1</sup> См.: *Панов А.А.* Совещательные и консультативные органы при Президенте Российской Федерации: общие принципы формирования и наделения компетенцией, место в системе президентской власти // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 3. С. 22.

<sup>2</sup> См.: *Воронина Н.А.* Россия как принимающая сторона: опыт правового регулирования // Вынужденные мигранты и государство. М., 1998. С. 35.

ва в рамках действующего миграционного законодательства Российской Федерации»<sup>1</sup>.

В Концепции внешней политики Российской Федерации от 12 июля 2008 г.<sup>2</sup> в качестве новых вызовов и угроз наряду с международным терроризмом, наркотрафиком, организованной преступностью, опасностью распространения оружия массового уничтожения и средств его доставки, глобальной бедностью выделена также проблема нелегальной миграции. В своем выступлении в сентябре 2009 г. на международной конференции «Современное государство и глобальная безопасность» Д.А. Медведев возложил ответственность за возникновение и массовой характер нелегальной миграции на правительства, которые не способны поддержать на должном уровне занятость и качество жизни граждан. При этом глава государства отметил важность мер государственной поддержки беженцев и вынужденных переселенцев<sup>3</sup>.

Актами главы Российского государства созданы правовые основы реализации прав беженцев, вынужденных переселенцев, политических беженцев. Президент РФ в необходимых случаях принимает оперативные меры, направленные на защиту прав человека, решение вопросов размещения вынужденных переселенцев<sup>4</sup>. Например, в августе 2008 г. на рабочей встрече главы государства с полномочными представителями Президента РФ в Южном федеральном округе обсуждались меры оказания помощи пострадавшим из Южной Осетии, вопросы размещения вынужденных переселенцев, обеспечения их продовольствием и предметами первой необходимости<sup>5</sup>. Кроме

---

<sup>1</sup> Вокуев М.Р. Миграционное право современной России: теоретико-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2006. С. 10.

<sup>2</sup> См.: Концепция внешней политики Российской Федерации. URL: [http:// kremlin.ru/acts/785](http://kremlin.ru/acts/785) (дата обращения: 02.09.2013).

<sup>3</sup> См.: Медведев Д.А. Выступление на международной конференции «Современное государство и глобальная безопасность». URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/5469> (дата обращения: 28.04.2013).

<sup>4</sup> См.: Шуришалова Е.С. Конституционно-правовое регулирование и защита прав беженцев, вынужденных переселенцев в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012. С. 125.

<sup>5</sup> Рабочая встреча с полномочным представителем Президента в Южном федеральном округе Владимиром Устиновым. URL: <http://www.kremlin.ru/news/1113> (дата обращения: 28.04.2013).

того, после распада СССР Россия столкнулась с проблемой переселения русского населения из стран бывшего союзного государства. Данный вопрос возник в связи с тем, что на территории вновь образованных государств проживало большое количество этнического русского населения, пожелавшего после распада СССР стать гражданами Российской Федерации<sup>1</sup>.

Нельзя не упомянуть об огромном количестве беженцев, покинувших свои города в связи с вооруженным конфликтом на востоке Украины. Правительство РФ утвердило ускоренный порядок получения временного убежища гражданами Украины: лица, получившие статус временного убежища, могут участвовать в государственной программе по переселению соотечественников, которая предусматривает ускоренный вариант получения гражданства<sup>2</sup>. Таким образом, беженцы с Украины, как правило, получают российское гражданство в упрощенном порядке, но Президент РФ также использует свое полномочие по предоставлению гражданства в общем порядке в отношении граждан Украины. Так, например, Президент РФ В.В. Путин предоставил российское гражданство украинской спортсменке Анне Буряк<sup>3</sup> и шахматистке Екатерине Лагно<sup>4</sup>.

В целях развития политики в отношении соотечественников Указом от 22 июня 2006 г. № 637 Президентом РФ была утверждена программа мер по

---

<sup>1</sup> Так, в результате распада СССР и образования новых независимых государств 25 млн русских неожиданно для себя и против своей воли оказались за рубежом. Общее число русских, иммигрировавших в Россию в течение 1992–1998 гг., составило 2,7 млн чел. За период с 1990 по 1997 г. Украина потеряла 2,4% этнических русских, Белоруссия – 2%, Армения и Таджикистан – более 50%, Азербайджан и Грузия – более 40%, Киргизия, Туркмения и Узбекистан – по 23%, Казахстан – 14%, Литва и Эстония – по 12%, Латвия – 10%, Молдавия – 8,5%. В целом удельный вес русских в неславянских странах СНГ и Прибалтики сократился на 18,3% за счет репатриации. См.: *Вендина О.И.* Русские за рубежами России // География. 2001. № 11. С. 56.

<sup>2</sup> См.: О предоставлении временного убежища гражданам Украины на территории Российской Федерации в упрощенном порядке: Постановление Правительства РФ от 22 июля 2014 г. № 690 // СЗ РФ. 2014. № 30. Ст. 4326.

<sup>3</sup> См.: О приеме в гражданство Российской Федерации: Указ Президента РФ от 27 августа 2014 г. № 578. URL: [http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/000120\\_1409010\\_020](http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/000120_1409010_020) (дата обращения: 02.09.2014).

<sup>4</sup> См.: О приеме в гражданство Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21 июля 2014 г. № 521 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru:8080/page.aspx?112623> (дата обращения: 02.09.2014).

оказанию содействия их добровольному переселению в Россию<sup>1</sup> (далее – программа по переселению), которая стала продолжением Федерального закона от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О Государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» (в ред. от 23 июля 2013 г.)<sup>2</sup>.

Соотечественниками признаются лица, которые были рождены в одном государстве, проживают или проживали в нем и обладают общим языком, историей, культурным наследием, традициями и обычаями, а также потомки указанных лиц по прямой нисходящей линии. Указ Президента РФ определяет программу по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, которая направлена на объединение потенциала соотечественников, проживающих за рубежом, с потребностями развития российских регионов. Кроме того, программой по переселению дополняется система мер по стимулированию рождаемости, снижению смертности и регулированию миграции, направленных на стабилизацию численности населения Российской Федерации, о чем неоднократно говорил Президент РФ в своих ежегодных посланиях Федеральному Собранию.

Для реализации данных целей главой государства создана Межведомственная комиссия по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом<sup>3</sup>. На данную Комиссию возлагаются такие функции, как: рассмотрение проектов нормативных правовых актов,

---

<sup>1</sup> См.: О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (вместе с Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом): Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 (в ред. от 11 июля 2013 г.) // СЗ РФ. 2006. № 26. ст. 2820; 2013. № 28. Ст. 3816.

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. 1999. № 22. Ст. 2670; 2013. № 30. Ст. 4036.

<sup>3</sup> См.: Вопросы Межведомственной комиссии по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: Указ Президента РФ от 1 августа 2006 г. № 814 (в ред. от 23 декабря 2013 г.) // СЗ РФ. 2006. № 32. Ст. 3533; 2013. № 52. Ст. 7138.

необходимых для реализации программы по переселению, и выработка соответствующих рекомендаций; утверждение ежегодных докладов координатора программы по переселению о ходе ее реализации; уточнение программных мероприятий и корректировка показателей и индикаторов программы по переселению с учетом складывающейся социально-экономической ситуации и хода реализации программы по переселению; участие в планировании распределения средств, выделяемых из федерального бюджета на реализацию программы на переселение и т.д.

Президентом РФ был принят Указ от 17 июня 2008 г. № 977 «О порядке въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации лиц без гражданства, состоявших в гражданстве СССР и проживающих в Латвийской Республике или Эстонской Республике»<sup>1</sup>. Согласно данному Указу лица без гражданства, состоявшие в гражданстве СССР и проживающие в Латвийской Республике или Эстонской Республике, осуществляют въезд в Российскую Федерацию и выезд из Российской Федерации без оформления виз по паспорту негражданина, выданному соответствующим органом Латвийской Республики; по паспорту иностранца, выданному соответствующим органом Эстонской Республики<sup>2</sup>.

Реализуя свои полномочия в сфере российского гражданства, Президент РФ создает вспомогательные органы<sup>3</sup>, цель которых состоит в оказании ему содействия в реализации полномочий в сфере конкретизации правового статуса личности. Так, Указом от 14 ноября 2002 г. № 1318 (в ред. от 7 апреля 2006 г.) Президент РФ создал Комиссию по вопросам гражданства при Президенте РФ, в соответствии с которым данная Комиссия – это совеща-

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2008. №25. Ст. 2959.

<sup>2</sup> В Латвии и Эстонии были введены новые категории лиц (негражданина Латвии и иностранца Эстонской Республики), ранее не известные международному праву, что позволило этим странам обойти нормы Конвенции 1961 г. «О сокращении безгражданства». Принятый Указ Президента РФ стал ответной реакцией на политику, проводимую этими странами.

<sup>3</sup> См.: *Петровский Д.Н.* Конституционно-правовой статус вспомогательных органов при главе государства (сравнительно-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

тельный и консультативный орган при Президенте РФ, обеспечивающий реализацию конституционных полномочий главы государства по решению вопросов российского гражданства и предоставления политического убежища. Основными задачами Комиссии по вопросам гражданства являются информационное и аналитическое обеспечение деятельности главы государства по реализации полномочий по решению вопросов гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища, а также подготовка Президенту РФ предложений по совершенствованию государственной политики в области гражданства и законодательства России о гражданстве и предоставлении политического убежища.

Комиссия по вопросам гражданства предварительно рассматривает заявления о приеме в гражданство, восстановлении в гражданстве и прекращении гражданства Российской Федерации, предоставлении политического убежища в Российской Федерации; анализирует и обобщает практику применения законодательства о гражданстве и предоставлении политического убежища; взаимодействует с международными организациями и подготавливают ежегодные доклады о деятельности Комиссии и представляет их главе государства.

Примечательно, что Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» не содержит каких-либо указаний на существование Комиссии по вопросам гражданства при Президенте РФ, хотя прежний Закон о гражданстве содержал такое упоминание<sup>1</sup>. По мнению О.Е. Кутафина, глава государства, который внес проект федерального закона о гражданстве в Государственную Думу, не содержащий упоминания о Комиссии по вопросам гражданства в качестве одного из органов, ведающих делами о гражданстве, видимо, исходил из того, что он сам, а не Федеральный закон должен определять, какой орган ему необходим для реализации принадлежащих ему полномочий<sup>2</sup>. По нашему мнению, это орган, не ведающий делами о гражданстве, а вспомогательный орган при Президенте РФ.

---

<sup>1</sup> См.: О гражданстве Российской Федерации: Закон от 28 ноября 1991 г. (в ред. от 31 мая 2002 г.).

<sup>2</sup> См.: Кутафин О.Е. Глава государства. М., 2012. С. 538.

Как было указано выше, Конституция РФ не ограничивает Президента РФ перечнем вопросов, по которым он вправе издавать акты и осуществлять правовое регулирование. Нередки случаи, когда Президент РФ принимает «опережающие» указы по тем вопросам, которые не были законодательно урегулированы до принятия соответствующих законов.

Так, примером может служить изданный в 2011 г. Указ Президента РФ № 444 «О дополнительных мерах по обеспечению прав и защиты интересов несовершеннолетних граждан Российской Федерации» (в ред. от 29 июня 2013 г.). Долгое время в России не существовало нормативного акта, регламентирующего вопросы гражданства детей. Теперь предусматривается исчерпывающий перечень документов, удостоверяющих наличие у детей гражданства Российской Федерации, происходит упорядочение деятельности государственных и иных органов, учреждений и организаций при оказании услуг в сфере здравоохранения, образования, социального обеспечения и других сферах. Член Общественной палаты России Б. Альтшулер заявил, что этот Указ имеет очень большое значение для детей, родившихся за рубежом, а также для тех, у кого родители или один из них является иностранцем. Важен он и для мигрантов постсоветского пространства, у которых в документах часто возникает путаница с гражданством, которая «передается по наследству» и их детям. Данный Указ призван решить ряд проблем, в том числе и демографическую, повышения уровня медицинских услуг, детской смертности, инвалидности, беспризорности.

На наш взгляд, полномочия Президента РФ в сфере решения вопросов российского гражданства должны быть детально регламентированы в Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации». Вопросы гражданства находятся в ведении Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ) и должны быть регламентированы в федеральном законе (ст. 6 Конституции РФ). Такой федеральный закон принят и соответственно все вопросы, связанные с закреплением полномочий по вопросам гражданства, порядком приобретения, восстановления, прекращения гражданства, отмены гражданства, определения основных принципов гражданства, должны быть закреплены в данном законе, а процедурные вопросы необходимо урегулировать в

административных регламентах государственных органов, осуществляющих государственные функции в данной сфере (соответственно это должны быть административные регламенты ФМС России, МИД РФ). При этом все вопросы гражданства получают свое нормативное регулирование, что в свою очередь ограничит принятие главой Российского государства указов по вопросам, требующим законодательного регулирования. Примечательно, что еще в проекте Основного закона Российской империи 1905 г. предлагалось закрепить, что условия и порядок приобретения и утраты прав российского гражданства должны определяться законом<sup>1</sup>.

Представляется целесообразным принятие Президентом РФ не «восполняющих» указов, а развитие законодательной инициативы. Таким образом, в случаях необходимости внесения изменений или дополнений в федеральный закон по вопросам гражданства Президент РФ может использовать свое право законодательной инициативы. Для этого считаем необходимым исключить ч. 2 ст. 29 Закона о гражданстве 2002 г.: «Президент Российской Федерации утверждает положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации».

При реализации полномочий по решению вопросов гражданства Президент РФ будет издавать в каждом конкретном случае ненормативные акты по решению вопросов гражданства, а именно указы о принятии в гражданство Российской Федерации, о восстановлении в российском гражданстве, о прекращении российского гражданства, а также отмене решения о гражданстве Российской Федерации. Данное положение в свою очередь исключит дублирование норм, закрепленных в Законе о гражданстве 2002 г. и в нормативных указах Президента РФ<sup>2</sup>.

Глава Российского государства должен обладать полномочиями в той сфере и в той части, чтобы не ограничивать сферу деятельности законодате-

---

<sup>1</sup> См.: Конституции и конституционные проекты в истории России: сборник документов / сост. И.В. Упоров, О.В. Старков. М., 2013. С. 360.

<sup>2</sup> См., например: О дополнительных мерах по обеспечению прав и защиты интересов несовершеннолетних граждан Российской Федерации»: Указ Президента РФ от 13 апреля 2011 г. № 444 (в ред. от 29 июня 2013 г.).

ля, а в необходимых случаях пользоваться законодательной инициативой и тем самым активизировать законодательную деятельность.

В данном контексте заслуживает внимания мнение И.Г. Шаблинского о том, что в Конституции РФ 1993 г. изначально был заложен межинституциональный дисбаланс, который усиливается «к выгоде» только одного института – главы государства: «История президентства в России отчетливо свидетельствует о тенденции к усилению монособъектности»<sup>1</sup>. С.А. Авакьян в этой связи указывает, что парламентские и судебные сдержки и противовесы в отношении президентской власти, а тем более контроль, существуют в самых минимальных размерах<sup>2</sup>.

Многие авторы придерживаются точки зрения, согласно которой глава Российского государства наделен только полномочиями, прямо закрепленными за ним в Конституции РФ и федеральным законодательством<sup>3</sup>. Противники этой точки зрения утверждают, что, помимо закрепленных в Конституции РФ 1993 г. и законах полномочий, существуют «скрытые» президентские полномочия, то есть полномочия, предположительно вытекающие из президентских функций. Таким образом, эти полномочия являются результатом уточнения собственной компетенции – глава государства, не формулируя новые полномочия, основывает на них свои решения. Л.А. Окуньков, например, считает, что разнохарактерность и широта полномочий главы государства вносит трудности в определении их пределов<sup>4</sup>. Согласно позиции сторонников этой концепции роль главы государства, определенная в ст. 80 Конституции РФ, предполагает гораздо больший перечень средств, методов решений проблем. Так, по мнению И.Г. Шаблинского, это естественное явление, ведь «ответственность за государственность в целом предполагает и соответствующую степень свободы действий»<sup>5</sup> (конечно, не

---

<sup>1</sup> Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Указ. раб. С. 39.

<sup>2</sup> См.: Авакьян С.А. Конституционное право России: учебное пособие: в 2 т. Т. 2. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 347.

<sup>3</sup> См.: Комбарова Е.В. Указ. раб. С. 130.

<sup>4</sup> См.: Окуньков Л.А. Правовые акты Президента: их статус, направленность, содержание // Журнал российского права. 1997. № 2. С. 4–7.

<sup>5</sup> Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Указ. раб. С. 42.

стоит забывать об ограничениях, выраженных в базовых принципах, закрепленных в Конституции РФ). При этом автор выделяет три способа легитимации новых президентских полномочий: издание главой государства собственных актов; закрепление новых полномочий в федеральном законе и признание Конституционным Судом РФ соответствия таких полномочий Конституции РФ<sup>1</sup>.

Напротив, В.О. Лучин утверждает, что «в отсутствие стабильного конституционного правопорядка и законности чревато негативными последствиями: ослаблением механизма сдержек и противовесов, усилением одной ветви власти над другой, возникновением конфронтации между ними»<sup>2</sup>. Более категорично утверждение Н.А. Бобровой о том, что перечень конституционных полномочий Президента РФ должен трактоваться как исчерпывающий, а конструкция «подразумеваемых полномочий» должна быть признана антиконституционной<sup>3</sup>.

Мы также считаем, что президентские полномочия не следует «скрывать» или «подразумеывать», их необходимо законодательно урегулировать. Справедливо, на наш взгляд, утверждение, что трактовка ст. 80 Конституции РФ позволяет до бесконечности расширять полномочия Президента, открывая все новые и новые «скрытые», «предполагаемые», «дремлющие», «остаточные», «резервные», «подразумеваемые» полномочия и оправдывая их как некие прерогативы гаранта Конституции<sup>4</sup>.

Полномочия Президента РФ по решению вопросов гражданства тесно связаны с его полномочиями по предоставлению политического убежища.

Проблема предоставления убежища уходит корнями в древнюю историю, оставаясь актуальной и по сей день. Как отмечает С.А. Авакьян, «проблема беженцев будет существовать до тех пор, пока в мире не прекратиться

---

<sup>1</sup> См.: *Краснов М.А., Шаблинский И.Г.* Указ. раб. С. 44–45.

<sup>2</sup> *Лучин В.О.* Конституционные нормы и правоотношения. М., 1997. С. 125.

<sup>3</sup> См.: *Боброва Н.А.* Указ. раб. С. 36.

<sup>4</sup> См.: *Колюшин Е.И.* Конституционное (государственное) право России. М., 1999. С. 230.

разрешение внутригосударственных и межгосударственных конфликтов с помощью силы»<sup>1</sup>.

В отличие от зарубежного опыта в России существуют два самостоятельных института – право политического убежища<sup>2</sup> и право убежища<sup>3</sup>. В международном праве политическое убежище является составной частью более широкого понятия – «права убежища». Так, ст. 14 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и конституциями большинства стран закреплена норма, согласно которой каждый человек, преследуемый за убеждения, может искать убежище в других странах и пользоваться этим убежищем. Такой защитой пользуется человек, которого на его родине преследуют за политические, религиозные и иные убеждения, если эти убеждения не являются преступными с точки зрения международного права. Декларация о территориальном убежище, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 14 декабря 1967 г., признает, что предоставление государством убежища лицам, имеющим основание ссылаться на ст. 14 Всеобщей декларации прав человека, является мирным и гуманным актом и поэтому не может никаким другим государством рассматриваться как недружелюбный акт<sup>5</sup>. Как зафиксировано в Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 г.<sup>6</sup>, понятие «беженец» относится к лицу, которое «в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследования по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, находится вне страны своей гражданской

---

<sup>1</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. С. 683.

<sup>2</sup> См.: Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища: Указ Президента РФ от 1 июля 1997 г. № 746 (в ред. от 12 июля 2012 г.).

<sup>3</sup> См.: О беженцах: Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1(в ред. от 30 декабря 2012 г.) // Ведомости СНД РФ. 1993. № 12. Ст. 425; СЗ РФ. 2012. № 53. Ст. 7647.

<sup>5</sup> См.: Декларация о территориальном убежище: принята Генеральной Ассамблеей 14 декабря 1967 г. // Международная защита прав и свобод человека: сборник документов. М., 1990. С. 287–289.

<sup>6</sup> См.: Конвенция о статусе беженцев: принята 28 июля 1951 г. Конференцией полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов, созданной в соответствии с резолюцией 429 (V) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1950 г. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/refugees.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml) (дата обращения: 01.09.2012).

принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений».

Статья 63 Конституции РФ предоставляет право на политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства, устанавливая обязанность Российского государства не выдавать лиц, которым предоставлено политическое убежище, преследуемых за политические убеждения и за действия, не признаваемые в Российской Федерации преступлением, поскольку передача иностранному государству политически инакомыслящих может подвергнуть их репрессивным мерам, вплоть до лишения жизни<sup>1</sup>.

Принятие решений о предоставлении политического убежища – прерогатива Президента РФ, который реализует свои конституционные полномочия от имени Российского государства, учитывая государственные интересы России на основании общепризнанных принципов и норм международного права в соответствии с Конституцией РФ.

Формально-юридическим основанием для предоставления убежища служат нормы национального и международного права, регламентирующие данный институт. В Российской Федерации право политического убежища регламентируется в Конституции РФ 1993 г., а процедура детализирована в Указе Президента РФ от 21 июля 1997 г. № 746 (в ред. от 12 июля 2012 г.), которым утверждено Положение о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища.

По смыслу международных норм следует разграничивать преследование за совершение политических преступлений и общеуголовных деяний. Всеобщая декларация о правах человека, отрицая возможность пользоваться правом убежища при совершении неapolитического преступления, также подразумевает возможность убежища при преследовании за политические преступления. Выявление политического характера преступлений остается внутренней прерогативой государств, поскольку возможность установить общее содержательное определение деятельности лица отсутствует ввиду того, что само по-

---

<sup>1</sup> См.: Комкова Г.Н. и др. Указ. раб. С. 82.

нятие политического преступления неодинаково трактуется в разных странах. Отсюда и трудности в квалификации политических деликтов: «То, что властью одного государства расценивается как реакционное и даже преступное, властью другого интерпретируется как весьма прогрессивное»<sup>1</sup>.

Наглядным примером может служить Обращение Государственной Думы Федерального Собрания «К Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину о предоставлении политического убежища в Российской Федерации лидеру Рабочей партии Курдистана Абдуле Оджалану», принятое Постановлением от 4 ноября 1998 г.<sup>2</sup>

Действующее законодательство РФ не содержит понятия «политические преступления». В Конституции 1993 г. закрепляется, что «Российская Федерация предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права». Логика законодателя вполне объяснима: «Не допускается выдача другим государствам лиц, преследуемых за политические убеждения» (ст. 63), но не за преступления.

---

<sup>1</sup> *Бойцов А.И.* Выдача преступников. СПб., 2004. С. 515.

<sup>2</sup> «В течение последних двух лет Государственная Дума неоднократно выражала обеспокоенность и тревогу в связи с обострением курдской проблемы... Правительство Турции продолжает игнорировать предложения международного сообщества о мирном, политическом решении курдской проблемы, осуществляя в основном политику устрашения в географическом Курдистане. В результате пятнадцатилетней необъявленной гражданской войны турецкими войсками нанесен непоправимый ущерб флоре и фауне Среднего Востока, уничтожены десятки тысяч мирных граждан, разрушены тысячи населенных пунктов, стали беженцами миллионы людей... Обвинение Рабочей партии Курдистана и ее лидера Абдуллы Оджалана в сепаратизме и терроризме беспочвенны, тем более что до сих пор не признаются законные права курдского народа, а КРП, начиная с 1993 г., трижды выступала с мирными инициативами и в одностороннем порядке прекращала боевые действия. Новая волна репрессий против курдов привела к тому, что ее лидер Абдулла Оджалан направил депутатам Государственной Думы письмо, в котором просил их обратиться к Президенту РФ с ходатайством о предоставлении ему политического убежища. Поскольку политическое убежище в соответствии с общепризнанными принципами международного права и международной практикой предоставляется лицам, которые преследуются или в отношении которых существует реальная угроза физического уничтожения, Государственная Дума, исходя из приверженности идеалам демократии, гуманизма и защиты прав человека, обратилась с такого родом ходатайством». Однако политического убежища Абдулла Оджалан в России не получил и вскоре был схвачен турецкими спецслужбами (см.: СЗ РФ. 1998. № 46. Ст. 5638).

Статья 14 Уголовного кодекса РФ определяет преступление как виновно совершенное общественно опасное *деяние*, запрещенное Уголовным кодексом РФ под угрозой наказания<sup>1</sup>. В свою очередь политические убеждения представляют собой убеждения относительно форм государственного устройства или управления<sup>2</sup>. Таким образом, можем сделать вывод о том, что разница между политическими преступлениями и политическими убеждениями состоит в том, что политические преступления представляют собой форму деятельности, а политические убеждения – форму осмысления окружающей действительности, а, как известно, уголовная ответственность наступает за деятельность лиц (в форме действий или преступного бездействия), а не мысли.

Мы разделяем мнение, согласно которому политическое убежище не должно предоставляться лицу в случае совершения им политического преступления, так как это противоречит принципу равенства граждан перед законом. Действительно, политические преступления закреплены в разд. X Уголовного кодекса РФ «Преступление против государственной власти» и предоставление политического убежища по этим основаниям является не только не логичным, но и противозаконным.

На протяжении всей истории развития человечества право убежища, видоизменяя формы и методы, оставляло неизменной цель – обеспечение безопасности лица, его ищущего<sup>3</sup>. Физическая безопасность является наиболее очевидным компонентом безопасности человека, однако для обеспечения нормальной жизни людей необходимо также удовлетворение основных материальных, социальных и психологических потребностей. Беженцы не могут быть должным образом защищены, если эти потребности игнорируют или о них забывают<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> См.: Уголовный кодекс РФ от 13 мая 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 23 июля 2013 г.) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; Российская газета. 2014. 7 мая.

<sup>2</sup> См.: Павленков Ф. Словарь иностранных слов, вошедших в состав русского языка. М., 1911. С. 122.

<sup>3</sup> См.: Антипов А.Н. Право на безопасность // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2011. № 2. С. 26.

<sup>4</sup> См.: Положение беженцев в мире 1997–1998 гг. Перемещение лица – гуманитарная проблема / гл. ред. Д. Крист. М., 1997. С. 69.

В литературе отмечается, что главной ценностью политического убежища выступает то, что оно является «гуманным актом государства, который имеет цель только спасение человеческих жизней», но в свою очередь политическое убежище нельзя рассматривать в качестве «средства оказания помощи своим идейным союзникам, проигравшим борьбу за власть в другой стране, приютить их на время, чтобы они смогли сплотить силы и предпринять новую попытку вернуться на «коне» в свое государство»<sup>1</sup>.

Решение вопроса предоставления политического убежища в Российской Федерации входит в полномочия Президента РФ (ст. 89 Конституции РФ). На практике глава Российского государства не только принимает решения по предоставлению политического убежища конкретным лицам путем издания ненормативного указа, но также издает нормативные акты, устанавливающие процедуру получения политического убежища. Так, согласно Положению о предоставлении в Российской Федерации политического убежища, утвержденному Президентом РФ, политическое убежище предоставляется лицам, ищущим убежище и защиту от преследования или реальной угрозы стать жертвой преследования в стране своей гражданской принадлежности или в стране своего обычного места жительства за общественно-политическую деятельность и убеждения, которые не противоречат демократическим принципам, признанным международным сообществом, нормам международного права.

Процедура предоставления и рассмотрения ходатайства о предоставлении политического убежища регламентирована ст. 8–12 Положения о предоставлении в Российской Федерации политического убежища.

Согласно данному Положению лицо, желающее получить политическое убежище на территории Российской Федерации, обязано обратиться в территориальный орган ФМС России по месту своего пребывания с письменным ходатайством. В ходатайстве на имя Президента РФ о предоставле-

---

<sup>1</sup> *Авакьян С.А.* Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. СПб., 2003. С. 264.

нии политического убежища должны быть изложены обстоятельства, свидетельствующие о мотивах обращения.

Лица, чьи политические убеждения расходятся с официальной точкой зрения правительства, и которые по этой причине были задержаны, избиты или испытывали угрозы в своей стране, могут иметь основания для получения политического убежища. На практике журналисты, политические лидеры, общественные деятели и даже бизнесмены являются классическими претендентами на получение статуса беженца. Притеснения могут иметь разнообразный характер: к самым очевидным относятся аресты, физическое насилие, побои, угрозы, привлечение к уголовной ответственности без законных оснований и т.д. Косвенные притеснения могут выражаться в неправомерном вмешательстве в бизнес, отчислении из университета, увольнении, отказе в материальных благах, пособиях и т.д.<sup>1</sup> Также заявитель, подающий ходатайство на получение статуса беженца, может доказать, что его жизнь находится в опасности, если притеснения или угрозы подобного характера испытывали его родственники или близкие.

ФМС России рассматривает поступившее ходатайство в порядке, утвержденном приказом ФМС России от 5 декабря 2007 г. № 451 «Об утверждении административного регламента Федеральной миграционной службы по исполнению государственной функции по исполнению законодательства Российской Федерации по предоставлению политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства» (в ред. от 22 января 2010 г.) (далее – Регламент по предоставлению политического убежища)<sup>2</sup>. После рассмотрения ходатайства и заключений МИД РФ и ФСБ РФ все материалы со своим заключением о возможности и целесообразности предоставления заявителю политического убежища Федеральная миграционная служба направляет в Комиссию по вопросам гражданства при Президенте РФ.

---

<sup>1</sup> Крюкова Е. Политическое убежище. URL: [http://therus.sianamerica.com/web\\_NEWS/articles/4558/1/](http://therus.sianamerica.com/web_NEWS/articles/4558/1/) (дата обращения: 07.03.2013).

<sup>2</sup> См.: Российская газета. 2008. 19 марта; 2010. 12 марта.

Комиссия по вопросам гражданства при Президенте РФ рассматривает поступившие материалы и на их основании вносит свои предложения по ходатайству о предоставлении политического убежища Президенту РФ для принятия им решения. При принятии положительного решения на Комиссию возлагается обязанность по подготовке проекта указа Президента РФ о предоставлении политического убежища каждому конкретно лицу. В случае положительного решения о предоставлении политического убежища такое решение оформляется указом Президента РФ, который вступает в силу со дня его подписания.

Согласно Положению о политическом убежище лицо, которому предоставлено политическое убежище, пользуется на территории России правами и свободами и несет обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных для иностранных граждан и лиц без гражданства федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Вопрос лишения лица политического убежища также находится в ведении Президента РФ. Утрата политического убежища по представлению Федеральной миграционной службы РФ на основании заключений МИД РФ и ФСБ РФ оформляется указом Президента РФ. Лицо может быть лишено политического убежища наряду с иными основаниями по соображениям государственной безопасности, а также если лицо занимается деятельностью, противоречащей целям и принципам ООН, либо если оно совершило преступление и в отношении него имеется вступившее в законную силу решение суда или подлежащий исполнению обвинительный приговор суда.

Реализация института политического убежища носит проблемный характер, поскольку положения Указа не содержат процедуру и форму документов, необходимых для признания человека политическим беженцем. Многие политики и ученые-правоведы склонны считать, что политических беженцев в России нет, потому что в стране не существует соответствующего закона о полити-

ческом убежище<sup>1</sup>. Такая ситуация объясняется особой процедурой предоставления данного статуса, главное решение о котором принимает глава государства. Несмотря на отсутствие такого же закона в Советском Союзе, политические беженцы в СССР были: например, генеральный секретарь коммунистической партии Чили Луис Корвалан, получивший политическое убежище волевым решением Политбюро ЦК КПСС, то есть коллективного главы государства. Таким образом, решение было вынесено не в правовом поле, а в политическом.

Однако следует отметить, что эффективность политики государства в области обеспечения прав беженцев зависит не только от количества принятых законов или указов Президента РФ или от добросовестности должностных лиц, исполняющих эти нормативно-правовые акты. Здесь мы согласны с П.В. Анисимовым, считающим, что эффективность законов в большей степени зависит от уровня законопослушности граждан, на которых распространяется действие этих нормативно-правовых актов. В свою очередь органы государственной власти сталкиваются с проблемой нежелания большой группы мигрантов «не только исполнять возложенные на них обязанности, но и исполнять предоставленные им права»<sup>3</sup>.

По сообщению Верховного комиссара, снижение готовности государств предоставлять убежище лицам в настоящее время является важнейшим вопросом в международной гуманитарной повестке дня: многие страны «откровенно закрывают свои границы», а другие «действуют более изощренно, принимая новые законы и процедуры, которые фактически отказывают в доступе на их территорию. Угроза праву убежища приобрела общемировой характер»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Козлова Н.* Кто и как может получить политическое убежище в Российской Федерации // *Российская газета*. 2004. 3 дек.

<sup>3</sup> *Анисимов П.В.* Правовое регулирование прав беженцев и вынужденных переселенцев в современной России // *Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты: сборник статей / под ред. В.М. Баранова*. Н. Новгород, 2004. С. 135.

<sup>4</sup> *Положение беженцев в мире 1997–1998 гг.* Перемещение лица – гуманитарная проблема / гл. редактор Д. Ерисп. С. 78.

На сегодняшний день известен только один Указ Президента РФ о предоставлении политического убежища в 1992 г.<sup>1</sup> Считалось, что обстановка должна сдвинуться с мертвой точки в связи с принятием Приказа Министерства внутренних дел от 2 ноября 2004 г. № 703 «Об утверждении форм документов для предоставления Российской Федерацией политического убежища»<sup>2</sup>, но уже в 2007 г. он был признан недействующим<sup>3</sup>.

Согласно Регламенту по предоставлению политического убежища для обращения с ходатайством на получение политического убежища достаточно предъявить паспорт и две фотографии, а при отсутствии паспорта – любой документ, удостоверяющий личность, или разрешение на временное пребывание в России. Приказ устанавливает возможность обращения с ходатайством даже без документов – достаточно показаний свидетеля. Если человек не владеет русским языком, ему предоставят переводчика. Регламент ФМС России детально прописывает процесс получения политического убежища, в нем указано даже, какие стулья и стойки должны обеспечивать удобство для соискателей, как должны быть оформлены стены приемной. В жару беженцам обещают кондиционер, в холод – гардероб. Работников службы Приказ обязывает вежливо разговаривать с лицами, а отвечая на вопросы по телефону, не вести параллельные беседы. Однако положения данного Приказа не стали результативными. На практике лицо, которому отказывают в политическом убежище, остается в стране на положении беженца.

Реализация права убежища – всегда сложный процесс. Во многих государствах Европы получить убежище бывает очень сложно. В законодательстве этих стран есть множество нюансов, несоблюдение которых может привести к отказу в получении статуса беженца. Тем не менее, в Швейцарии, например, 10% соискателей получают положительный ответ<sup>4</sup>, а Франция неод-

---

<sup>1</sup> См.: О предоставлении политического убежища Ким Мен Се: Указ Президента РФ от 15 июня 1992 г. № 635 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 25. Ст. 1432.

<sup>2</sup> См.: Российская газета. 2004. 3 дек.

<sup>3</sup> См.: О признании утратившим силу Приказа МВД России от 2 ноября 2004 г. № 703: Приказ МВД РФ от 14 декабря 2007 № 1180 (зарегистрировано в Минюсте России 28 февраля 2008 г. № 11244) // Российская газета. 2008. 19 марта.

<sup>4</sup> См.: Процедура получения политического убежища в Швейцарии. URL:<http://www.isyours.com/r/immigratsija/programmy/ubezhische/procedura.html> (дата обращения: 20.01.2011).

нократно вставала на первое место в Европе по числу беженцев. Просьбу на предоставление убежища подали свыше 42 тыс. иностранцев. Статус беженцев во Франции за год получили свыше 11 тыс. человек<sup>1</sup>.

В России можно говорить о фактической подмене со стороны государства права политического убежища предоставлением временного убежища и признанием беженцем<sup>2</sup>. По данным управления Верховного комиссариата по беженцам ООН, за 2003 г. в России лишь 58 человек получили статус беженца, при этом не политического, а «простого, поскольку разница в этих понятиях у нас размыта»<sup>3</sup>.

Представляется, что реальная возможность для применения института политического убежища возникла не так давно в связи с событиями в Украине в конце 2013 – начале 2014 г., в результате чего Верховная рада отстранила от власти главу государства В. Януковича и назначила досрочные выборы Президента на 25 мая 2014 г., кроме того она изменила Конституцию. Президент В. Янукович был вынужден покинуть страну и просить об обеспечении его личной безопасности. Эта просьба была удовлетворена Россией<sup>4</sup>. Как указал в своем выступлении глава совета при Федеральной миграционной службе РФ В. Волох, в случае официальной просьбы В. Януковича о предоставлении убежища Российская Федерация сможет без проблем его предоставить. Интересным является уточнение В.Волоха: «Потому что решение о предоставлении убежища в любом виде – статус беженца, временное убежище – это достаточно хорошо отработано у нас»<sup>5</sup>. Таким образом, возможность предоставления бывшему украинскому лидеру политического убежища даже не рассматривается, хотя, повторимся, мы считаем, что в данном случае

---

<sup>1</sup> См.: *Гусев Д.* Новая иммиграционная политика: результаты и споры. URL:[http://www.rfi.fr/acturu/articles/109/article\\_2306.asp](http://www.rfi.fr/acturu/articles/109/article_2306.asp) (дата обращения: 21.02.2011).

<sup>2</sup> См.: *Антипов А.Н.* Политэмигрант в роли беженца // Земляки (приложение к журналу «Социальная защита»). 2010. № 10. С. 79.

<sup>3</sup> *Козлова Н.* Указ. раб.

<sup>4</sup> См.: Россия согласилась обеспечить личную безопасность Януковича. URL: <http://lenta.ru/news/2014/02/27/safe/> (дата обращения: 10.05.2014).

<sup>5</sup> Дать Януковичу убежища в России проще, чем Сноудену, считают ОС ФМС. URL: [http://www.newsru.com/russia/03mar2014/ubezh\\_print.html](http://www.newsru.com/russia/03mar2014/ubezh_print.html) (дата обращения: 10.05.2014).

есть все основания предоставления именно политического убежища. Но, поскольку, официальной просьбы о предоставлении убежища на данный момент нет, вопрос о возможности предоставления убежища, в том числе и политического, является открытым.

Согласно статистике в 2007 г. обратились за получением политического убежища 3 человека, из которых 1 – гражданин Азербайджана, 1 – гражданин Грузии и 1 – гражданин Казахстана; в 2009 г. зарегистрировано 8 обращений, из которых 2 – от граждан Казахстана, а 6 – Узбекистана; в 2010 г. – 2 обращения, в том числе 1 – от гражданина Киргизии и 1 – от гражданина Казахстана. В 2008, 2012, 2013 и в 2014 гг. (по состоянию на 9 мая 2014 г.) не поступало ни одного обращения с просьбой о предоставлении политического убежища<sup>1</sup>. Примечательно, что, например, на заседании Комиссии по вопросам гражданства 6 октября 2011 г. вопросы предоставления политического убежища рассматривались только *дополнительно* к основным вопросам и вплоть до заседания 20 февраля 2013 г. данные вопросы не поднимались<sup>2</sup>.

Глава Российского государства является наиболее значимой и самой авторитетной фигурой среди государственных органов по обеспечению прав и свобод человека и гражданина и ввиду этого он использует все необходимые способы, средства и механизмы для реализации своих конституционных функций<sup>3</sup>. Президент РФ как персонифицированное лицо, олицетворяющее Российскую Федерацию, правомочен решать такие вопросы, как прием в гражданство, восстановление гражданства, разрешение на выход из гражданства и предоставление политического убежища. На практике полномочия Президента РФ трактуются расширительно: в понятие «решает вопросы гражданства и предоставления политического убежища» входят не только пол-

---

<sup>1</sup> См.: Официальные статистические данные. Политическое убежище. URL: <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/52086/> (дата обращения: 08.03.2013).

<sup>2</sup> См.: Заседания Комиссии по вопросам гражданства. URL: <http://www.kremlin.ru/search?query=%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B5%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%8F+%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8+%D0%BF%D0%BE+%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B6%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B2%D1%83> (дата обращения: 08.03.2012).

<sup>3</sup> См.: Тихон Е.А. Указ. раб. С. 78.

номочия Президента РФ по принятию непосредственных решений по вопросам предоставления, восстановления в гражданстве, решение о даче согласия на выход из гражданства, предоставление политического убежища путем издания ненормативного индивидуального указа, но и полномочия по изданию нормативных указов, регламентирующих процедурные вопросы в сфере гражданства и предоставления политического убежища. Не умоляя роли Президента РФ по руководству страной, нельзя не учитывать того, что по предметам ведения Российской Федерации, перечень которых содержится в ст. 71 Конституции РФ, в том числе по вопросам гражданства, помилования и государственных наград (пп. «в», «о», «с» ст. 71) принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы (ст. 76). Как видим, в Конституции РФ 1993 г. речь идет только о федеральных законах и никаких упоминаний в отношении нормотворчества Президента РФ в ней нет.

Поскольку наличие противоречий и пробелов в системе правового обеспечения российского гражданства может затруднять реализацию в полной мере конституционных прав и свобод граждан, считаем, что вопросы гражданства, отнесенные ст. 71 Конституции РФ к ведению Российской Федерации, должны регулироваться соответствующим Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации». Представляется возможным исключить ч. 2 ст. 29 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», согласно которому Президент РФ уполномочен утверждать положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства. Таким образом, вопросы гражданства конституционно-правового характера будут регулироваться на законодательном уровне. Процедурные же вопросы следует регулировать соответствующими регламентами органов государственной власти (ФМС России и МИД РФ).

На практике нормы о политическом убежище, установленные ст. 63 Конституции РФ, не находят своей реализации. Суть данного положения не изменило ни принятие Президентом РФ Указа о порядке предоставления политического убежища, ни Регламент ФМС России по предоставлению политического убежища. На практике лицу отказывают в получении политического убежища в

России, предоставляя при этом статус беженца согласно Федеральному закону от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» (в ред. от 2 июля 2013 г.)<sup>1</sup>.

Мы придерживаемся мнения, что данную ситуацию может изменить, во-первых, предложение Т.Н. Балашовой принять федеральный закон «О временном и политическом убежище»<sup>2</sup>. В проекте данного закона нами предлагается дать следующее определение политического беженца: это лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований за общественно-политическую деятельность и политические убеждения, которые не противоречат демократическим принципам, признанным международным сообществом и нормами международного права, находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны

---

<sup>1</sup> Примером может служить история с Э. Сноуденом – бывшим сотрудником американских спецслужб, который в начале июня 2013 г., находясь в Гонконге, передал СМИ информацию о сверхсекретной программной разработке Агентства национальной безопасности PRISM, позволяющую вести неконтролируемую слежку за пользователями интернета в США и по всему миру. После этого он был обвинен властями Соединенных Штатов в хищении государственной собственности и разглашении государственной тайны. 23 июня 2013 г. Э. Сноуден прибыл в Россию и больше месяца находился в транзитной зоне аэропорта Шереметьево, которую не мог покинуть, поскольку власти США аннулировали его паспорт. Там он выразил желание получить убежище в Российской Федерации. Запрос о предоставлении политубежища от имени Сноудена был представлен 30 июня 2013 г. При этом он обратился не только к России, но и еще к 18 странам. Если учесть, что ранее он обращался к властям Исландии и Эквадора, от которых получил отказ, то всего в ситуацию оказалось вовлечено 21 государство. Президент РФ выдвинул условие получения политического убежища – отказ в дальнейшем от «антиамериканской деятельности», однако это условие заявителю не подошло. Пресс-секретарь Президента РФ Д.Песков заявил, что выдача Сноудена Соединенным Штатам, где применяется смертная казнь, невозможна. «Россия никогда никого не выдавала, не выдает, и не будет выдавать. Случаи, которые имели место, были связаны с обментами», – сказал он, а Сноуден по собственному «искреннему убеждению или по каким-то иным причинам считает себя правозащитником, борцом за идеалы демократии, свободы человека. Это признают и российские правозащитники и правозащитные организации, а также их коллеги за рубежом. В этой связи кем бы то ни было передача и выдача Сноудена в страну, где применяется смертная казнь, представляется невозможной», – объяснил он. В результате 1 августа 2013 г. ему было предоставлено временное убежище (Россияне одобряют поступок Сноудена и предоставление ему убежища. URL: <http://izvestia.ru/news/554747> (дата обращения: 2.09.2013); Путин разубедил Сноудена просить убежища в России, объявил Песков. URL: <http://www.newsru.com/russia/02jul2013/narrowbed.html> (дата обращения: 02.09.2013).

<sup>2</sup> См.: *Балашова Т.Н.* Конституционно-правовое регулирование миграции в современной России: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2011.

или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений.

Данное определение, в отличие от определения политического убежища, содержащегося в Указе Президента о политическом убежище 1997 г. и определения беженца в Законе о беженцах 1993 г., содержит более четкое указание на непринадлежность к российскому гражданству, а также четкое указание на основания невозможности или нежелание лица пользоваться защитой страны своей гражданской принадлежности (при наличии нероссийского гражданства) или страны своего прежнего обычного места жительства (при отсутствии определенного гражданства) вследствие опасений стать жертвой преследований.

Во-вторых, следует внести изменения в подп. 1 п. 1 ст. 1 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» (в ред. от 2 июля 2013 г.), исключив такое основание признания беженцем, как преследование за политические убеждения.

#### **2.4. Реализация полномочий Президента Российской Федерации по награждению государственными наградами Российской Федерации, присвоения почетных званий Российской Федерации**

Государственное поощрение в форме награждения государственными наградами и присвоения почетных званий олицетворяет собой факт признания заслуги лица, уровень полезности деятельности человека для общества и является действенным стимулом в развитии трудовой и общественно-политической деятельности граждан.

Учреждение, присуждение и вручение Президентом РФ наград за выдающиеся достижения в различных областях государственной и общественной жизни, а также присвоение почетных званий Российской Федерации яв-

ляется важным фактором, во-первых, при оценке государством положительной деятельности своих граждан; во-вторых, для дальнейшего инновационного развития российского общества и государства<sup>1</sup>.

Кроме того, следует указать, что отличительной чертой поощрения является взаимная полезность как для субъекта, так и для общества и государства в целом, выражающаяся в юридическом одобрении. Наградная политика призвана способствовать обеспечению гармоничного развития личности во всех сферах жизнедеятельности, усилению механизма поддержания законности и правопорядка, гуманизации и демократизации общественной жизни, внесению существенных изменений в российское законодательство<sup>2</sup>. Иными словами, заинтересованность лица в благоприятных последствиях и гарантии мер поощрения служат основой для поддержания моделей поведения, которые заложены в нормах права<sup>3</sup>.

Как известно, поощрение, принуждение и убеждение являются исторически сложившимися методами правового регулирования общественных отношений. На ранних стадиях своего развития общество в основном использовало методы принуждения; затем, когда идеи гуманизма стали завладевать умами людей, заговорили о поощрении как «панацее от всех бед»<sup>4</sup>.

«Насилие над человеком, которое трансформировалось в правовые оковы, сдерживающие его свободу, сегодня потеряло былую эффективность. История доказала непригодность подобных методов управления. Напротив, поощрительное законодательство создает основу для социального согласия, благожелательный фон для свободной деятельности человека»<sup>5</sup>.

При сравнительном анализе метода принуждения и поощрения мы можем проследить противоположность применяемых приемов и способов воз-

---

<sup>1</sup> См.: *Тихон Е.А.* Указ. раб. С. 86.

<sup>2</sup> См.: *Киселева О.М.* Наградная политика // *Правовая политика в России: теория и практика* / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2006. С. 572.

<sup>3</sup> См.: *Гуцина Н.А.* Поощрительные нормы российского права: Теория и законодательная практика. СПб., 2003. С. 223.

<sup>4</sup> См.: *Беккария Ч.* О преступлениях и наказаниях. М., 1995. С. 240; *Монтескье Ш.* О духе законов // Соч. Т.1. М., 1990. С. 189.

<sup>5</sup> См.: *Гуцина Н.А.* Указ. раб. С. 24.

действия: если метод принуждения основан на принципе подавления воли путем психического (физического) воздействия на поведение людей через применение негативных санкций, то метод поощрения основан на материально-моральном стимулировании. Как справедливо отмечает А.В. Малько, «если в наказании заложены силы, подтягивающие, так сказать, поведение личности до нормы, то в поощрении – силы, поднимающие такое поведение выше нормы»<sup>1</sup>.

Таким образом, поощрение призвано стимулировать субъектов права к активным положительным действиям и потому выступает в качестве «самого действенного правового стимула»<sup>2</sup>. В отличие от иных видов стимулирования, правовое поощрение применяется только за совершение правомерных общественно-полезных действий, при этом прослеживается непосредственная связь между «характером и степенью заслуги» и «видом и мерой поощрения». И тут нельзя согласиться с мнением, что «право на получение поощрения может возникнуть из предписаний воздерживаться от запрещенного варианта поведения»<sup>3</sup>, поскольку в этом случае можно было бы сделать вывод о том, что любой законопослушный гражданин автоматически будет иметь право на поощрение, что в свою очередь обесценивает смысл поощрения как метода правового регулирования.

Позволим себе согласиться с учеными, считающими, что поощрение необходимо рассматривать как форму и меру юридического одобрения добровольного заслуженного поведения<sup>4</sup> и как самостоятельный метод государственного руководства социальными процессами<sup>5</sup>.

После распада бывшего Союза, с начала 1992 г. в России начала формироваться самостоятельная наградная система уже нового государства.

---

<sup>1</sup> Малько А.В. Льготная и поощрительная правовая политика. СПб., 2004. С. 169.

<sup>2</sup> Голик Ю.В. Поощрение и наказание // Коммунист. 1991. № 5. С. 93.

<sup>3</sup> Баранов В.М. Поощрительная норма советского социалистического права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1975. С. 8–9.

<sup>4</sup> См.: Комаров С.А., Малько А.В. Указ. раб. С. 178.

<sup>5</sup> См.: Баранов В.М. Правовые формы поощрения в развитом социалистическом обществе: сущность, назначение, эффективность. Саратов, 1975. С. 4.

Подразумевалось, что новая наградная система будет строиться на преемственности – от наградной системы дореволюционной России. Кроме того, планировалось сохранить элементы прежней советской наградной системы<sup>1</sup>.

Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ 1993 г. обладает широкими полномочиями, необходимыми для реализации его функций как главы государства. Так, Президент РФ согласно ст. 89 Конституции РФ уполномочен осуществлять высшую форму государственного поощрения – награждать государственными наградами, а также присваивать почетные звания.

Государственное поощрение, осуществляемое главой государства, используется для достижения общих правовых целей (соблюдения законности и правопорядка, повышения правосознания и правовой культуры и т.д.) и частных (конкретных) целей (стимулирование субъекта на совершение новых общественно-полезных действий и на совершение действий, полезных для государства, понижение негативной активности и т.д.). Из общей теории права известно, что цели тесно связаны с функциями того или иного правового института. Так, к функциям правового поощрения можно отнести мотивационную, воспитательную и функцию социального контроля<sup>2</sup>.

Поощрение побуждает субъекта совершать общественно-полезные действия, которые часто превосходят обычные требования. Содержание правового предписания не только воспринимается сознанием личности, но и трансформируется в мотив его поведения. «Мотивацию поведения определяют не сами поощрительные нормы, а конкретные меры информационно-психологического характера, которые в них содержатся»<sup>3</sup>. Что касается функции социального контроля, то она выражается в том, что общественно-полезные действия субъекта не остаются без оценки со стороны общества и государства в форме позитивных санкций, а воспитательная функция поощ-

---

<sup>1</sup> См.: *Киселева О.М.* Указ. раб. С. 574.

<sup>2</sup> См.: *Налбандян А.С.* Применение поощрительных норм российского права. Проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 1994. С. 23.

<sup>3</sup> *Дуэль В.М.* Государственные награды в российском праве: проблемы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 33.

рения в свою очередь проявляется в чувстве морального удовлетворения, возникающего после применения к нему поощрительных мер, что соответственно может породить желание повторного осуществления общественно-полезных действий.

Конституция РФ 1993 г. урегулировала лишь некоторые вопросы наград государства. Так, в частности, п. «с» ст. 71 определяет, что государственные награды Российской Федерации и почетные звания Российской Федерации находятся в ведении Российской Федерации, а п. «б» ст. 89 Конституции РФ предоставляет право награждать государственными наградами и присваивать почетные звания России Президенту РФ.

На практике в полномочия Президента РФ, как и в случае с предоставлением политического убежища и решением вопросов гражданства, входит не только принятие непосредственных указов по награждению лица государственной наградой<sup>1</sup> или присвоению почетного звания<sup>2</sup> по каждому конкретному случаю. Глава государства реализует свои полномочия путем издания нормативных указов, регулирующих вопросы в данной сфере, в том числе по определению видов государственных наград, а также отнесения почетных званий к числу государственных наград.

Примером может служить Указ Президента РФ от 7 сентября 2010 г. № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации» (в ред. от 26 июня 2013 г.), которым было утверждено Положение о государственных наградах, включающее статуты орденов Российской Федерации, положения о знаках отличия Российской Федерации, медалях Российской Федерации, почетных званиях Российской Федерации, описания названных государственных наград Российской Федерации и отнесение нагрудных знаков к почетным званиям Российской Федера-

---

<sup>1</sup> См.: О награждении Орденом Почета Чиркунова О.А.: Указ Президента РФ от 2 мая 2012 г. № 550. URL: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1;1610034> (дата обращения: 11.03.2013).

<sup>2</sup> См.: О присвоении почетного звания «Народный артист Российской Федерации» Киркорову Б.П. от 1 июня 2012 г. № 759. URL: <http://text.document.kremlin.ru/SESSION/PILOT/main.htm> (дата обращения: 11.03.2013).

ции. 29 марта 2013 г. Президент РФ В.В. Путин подписал Указ № 294 «Об установлении звания Героя Труда Российской Федерации»<sup>1</sup> фактически, о его возрождении, которое присваивается гражданам Российской Федерации, добившимся выдающихся результатов в государственной, общественной и хозяйственной деятельности, внесшим значительный вклад в социально-экономическое развитие страны, в том числе в развитие промышленного и сельскохозяйственного производства, транспорта, строительства, науки, культуры, образования и здравоохранения, а также иных областей деятельности.

Президент РФ лично вручает государственные награды либо по его поручению и от его имени государственные награды могут вручать: Председатель Правительства РФ; члены Правительства РФ, руководители федеральных органов государственной власти и иных федеральных государственных органов; должностные лица Администрации Президента РФ; высшие должностные лица субъектов РФ; руководители дипломатических представительств и консульских учреждений России; президенты государственных академий наук или же командиры воинских частей, соединений, командующие объединениями, а также иные должностные лица, определяемые руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба.

В практике присуждения государственных наград и присвоения почетных званий существуют и иные негативные моменты помимо отсутствия законодательного закрепления права лица на справедливое награждение. К таким недостаткам можно отнести неумеренность в присвоении государственных наград и почетных званий<sup>3</sup>. Следует согласиться с мнением, согласно которому наградная политика государства в Российской Федерации все

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2013. № 13. Ст. 1529.

<sup>3</sup> По результатам анализа практики принятия указов Президента РФ в 2000 г. было подписано более 350 указов о награждении государственными наградами и 47 указов о присвоении почетного звания: в 2001 г. – 320 и 62 указа соответственно; 2002 г. – 260 и 26; 2003 г. – 330 и 47; 2004 г. – 390 и 76; 2005 г. – 446 и 32; 2006 г. – 532 и 137; 2007 г. – 520 и 100; 2008 г. – 500 и 57; 2009 г. – 350 и 32; 2010 г. – 460 и 32; 2011 г. – 380 и 36; 2012 г. – 300 и 21; 2013 г. – 145 и 1; 2014 г. – 19 и 1 (по состоянию на 9 мая 2014 г.). По результатам анализа практики принятия указов. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

больше связывается с «популизмом, конъюнктурными политическими решениями»<sup>1</sup>. В частности, перед выборами или в кризисных обстоятельствах власть активизирует свою деятельность по награждению, в результате которой происходит массовая раздача наград, званий, премий. Ш. Монтескье писал: «Крупные награды служат признаком упадка... появление таких наград указывает на то, что основные начала правления испорчены»<sup>2</sup>.

Как уже было сказано, полномочия главы Российского государства трактуются расширенно и к ним относятся не только принятие конкретных решений по награждению или присвоению почетного звания, но также и издание нормативных указов, регламентирующих иные вопросы в данной сфере. Для эффективной реализации своих конституционных полномочий в сфере награждения глава государства своим Указом от 2 декабря 2008 г. № 1712 (в ред. от 25 августа 2012 г.) создал Комиссию при Президенте РФ по государственным наградам, которая является консультативным органом при Президенте РФ, обеспечивающим реализацию его конституционных полномочий по решению вопросов награждения государственными наградами и присвоения почетных званий Российской Федерации. Основные задачи Комиссии заключаются в следующем: рассмотрение представлений о награждении государственными наградами, внесенных Президенту РФ; представление главе государства заключений о награждении государственными наградами, восстановлении в правах на государственные награды; решение вопросов о выдаче дубликатов орденов, медалей, знаков отличия, нагрудных знаков к почетным званиям, передаче государственных наград и документов о награждении в государственные и муниципальные музеи для постоянного хранения и экспонирования; рассмотрение вопросов совершенствования системы государственных наград. Деятельность комиссии обеспечивает Управление по государственным наградам Администрации Президента РФ.

---

<sup>1</sup> Киселева О.М. Указ. раб. С. 592.

<sup>2</sup> Монтескье Ш. Избранные произведения. М., 1955. С. 169.

Помимо издания нормативно-правовых актов, в полномочия Президента РФ выходит также издание индивидуальных актов по принятию решения о награждении государственными наградами России и присвоения почетных званий конкретным лицам путем издания ненормативного указа<sup>1</sup>.

В Положении о государственных наградах Российской Федерации установлено, что государственные награды присуждаются за выдающиеся и иные заслуги, а виды наград определяются характером и степенью заслуг награждаемого. Нормативного определения понятия «заслуги» нет, но каждый статут содержит перечень заслуг, за которые лицо может быть награждено конкретным орденом, медалью, удостоено почетного звания.

Наиболее емкое определение «заслуги» дает В.М. Баранов: во-первых, заслуга служит фактическим и юридическим основанием государственного поощрения; во-вторых, двумя юридически значимыми вариантами поведения: точное и добросовестное выполнение лицом своих обязанностей и совершение лицом не предусмотренных нормой права таких полезных для государства деяний, которые превосходят обычные требования<sup>2</sup>. Соответственно при первом варианте достаточным основанием для поощрения является добросовестное выполнение юридических обязанностей, а для второго варианта («сверхнормодеятельности») – лишь одно из обязательных условий.

В Положении о государственных наградах заслуги должным образом не конкретизированы. Как правило, данное обстоятельство приводит к негативным моментам в процессе правоприменения. Справедливо утверждение О.М. Киселевой о том, что в случае отсутствия четких объективных показателей, которые бы определяли основания для получения награды, уменьшается возможность возникновения у лица субъективного права на ее получение<sup>3</sup>. Действительно, на данном этапе развития наградного пра-

---

<sup>1</sup> См.: О награждении государственными наградами Российской Федерации работников открытого акционерного общества "Ракетно-космическая корпорация "Энергия" имени С.П. Королева: Указ Президента РФ от 6 апреля 2010 г. № 428 // СЗ РФ. 2010. № 15. Ст. 1788.

<sup>2</sup> См.: *Баранов В.М.* Поощрительные нормы советского социалистического права / под ред. М.И. Байтина. Саратов, 1978. С. 36.

<sup>3</sup> См.: *Киселева О.М.* Указ. раб. С. 595.

ва<sup>1</sup> присвоение наград «по усмотрению» лишает любое лицо права требовать указанные награды<sup>2</sup>. Иными словами, субъективному праву на поощрение в подавляющем большинстве случаев прямо не корреспондирует юридическая обязанность государственного органа выдать его.

Такое положение существует ввиду двух обстоятельств. Во-первых, в Конституции РФ 1993 г. отсутствует норма о праве граждан на награждение, что негативно влияет на «закрепление в правосознании идеи предпочтения государством активного, правомерного поведения, его пользы как для субъекта, так и для общества в целом»<sup>3</sup>. Во-вторых, реализация права на поощрение характеризуется специфичной процедурой: субъективное право на поощрение возникает у лица с момента принятия Президентом РФ указа о назначении данному лицу поощрения (формально-юридическое основание поощрения), а не с момента совершения им общественно-полезных действий (фактического основания), а это в свою очередь означает, что «любое награждение всегда несло, несет и будет нести определенную долю субъективизма»<sup>4</sup>.

По мнению ряда ученых, необходимо исправить данную ситуацию через внесение соответствующих изменений в Конституцию РФ. Так, В.В. Нырков предлагает дополнить гл. 2 Конституции РФ «Права и свободы человека и гражданина» статьей, в которой декларируется, что «каждый имеет право на справедливое награждение государственными наградами Российской Федерации за совершение правомерного общественно полезного деяния

---

<sup>1</sup> Понятие «наградное право» вводят в научный оборот. См.: *Трофимов Е.В.* Правовое регулирование государственных наград Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 10; *Винокуров В.А.* Конституционно-правовые основы регулирования наград государства в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011.

<sup>2</sup> Впервые усмотрение было закреплено статутом Императорского ордена Св. апостола Андрея Первозванного, согласно которому «никакие точные заслуги не определяются законом для достижения сего ордена и удостоверение оным зависит единственно от Монаршего внимания к службе и отличиям высших чиновников государственных». Кроме того существовал запрет на представления к данному ордену (см.: *Кузнецов А.А.* Энциклопедия русских наград. М., 1998. С. 485–486).

<sup>3</sup> *Дуэль В.М.* Указ. раб. С. 149.

<sup>4</sup> *Щербаков А.* Из нежных рук – и награда дороже // Российская газета. 1998. 6 марта.

(заслуг) в случаях, прямо установленных наградным законом Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Позволим себе не согласиться с данной точкой зрения, поскольку во взаимосвязи ст. 2 и 37 Конституции РФ подразумевается право лица на награждение. Статья 2 закрепляет, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства, а ст. 3 устанавливает, что, каждый имеет право на труд и на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации. В данном случае труд следует рассматривать в широком смысле. Трудовая деятельность является любым родом или видом занятий человека, который предполагает применение и использование его физических или интеллектуальных способностей, знаний и умений не только на возмездной, но и на безвозмездной основе, в том числе в эпизодическом, периодическом либо систематическом порядке<sup>2</sup>. Таким образом, мы не видим целесообразности пересмотра Конституции РФ лишь для включения в ее текст положения о праве лица на награждение.

Решение о награждении государственной наградой принимается Президентом РФ на основании представления, внесенного Президенту РФ, и предложения Комиссии при Президенте РФ по государственным наградам. Ходатайство о награждении государственной наградой возбуждается по месту основной работы лица, представленного к государственной награде, либо коллективами организаций, либо государственными органами, либо органами местного самоуправления. В случае же отсутствия у лица, представляемого к государственной награде, основного места работы, ходатайство о награждении указанного лица может быть возбуждено по месту его общественной

---

<sup>1</sup> *Нырков В.В.* Правовое поощрение как средство инновационного экономического развития // Политико-правовые проблемы взаимодействия власти и бизнеса в условиях кризиса: материалы международной научно-практической конференции, посвященной 15-летию Саратовской областной Думы и 100-летию Саратовского гос. университета им. Н.Г. Чернышевского. Саратов, 2009. С. 236.

<sup>2</sup> См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М., 2010. С. 54.

деятельности. На основании данного ходатайства формируются документы о награждении. Они направляются главе муниципального образования, на территории которого осуществляется работа или общественная деятельность лица, в отношении которого возбуждено ходатайство о награждении государственной наградой.

Глава муниципального образования рассматривает документы о награждении и направляет их для дальнейшего рассмотрения высшему должностному лицу субъекта РФ. Тот, в свою очередь, рассматривает документы о награждении и далее направляет их полномочному представителю Президента РФ в федеральном округе на согласование. После согласования документов о награждении полномочным представителем Президента РФ в федеральном округе высшее должностное лицо субъекта РФ представляет их в соответствии со своей компетенцией Президенту РФ либо направляет документы о награждении в соответствующий федеральный орган исполнительной власти по отраслевой принадлежности лиц, представленных к награде.

Недостатком наградных правоотношений является ситуация, когда наградные материалы находятся на рассмотрении более полугода и своевременно не поступают в Управление Президента РФ по государственным наградам. Поэтому, как представляется, необходимо более детально оговорить процедуру обжалования действий должностных лиц в случае несвоевременного направления ходатайства о награждении.

Кроме того, представления о награждении государственными наградами вместе с соответствующими наградными документами могут вноситься Президенту РФ Председателем Правительства РФ, Руководителем Администрации Президента РФ, Заместителем Председателя Правительства РФ – Руководителем Аппарата Правительства РФ, руководителями федеральных органов государственной власти и иных федеральных государственных органов, полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах, высшими должностными лицами субъектов РФ и президентами государственных академий наук.

В полномочия главы государства входит также решение вопроса об отмене решения о награждении. Положение о государственных наградах предусматривает два вида отмены награждения. Так, награжденный может быть лишен государственной награды только вступившим в законную силу приговором суда при осуждении за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления или в случае установления недостоверности сведений, содержащихся в документах, внесенных для представления лица к награждению государственной наградой; глава государства издает указ об отмене указа (о внесении изменения в указ) Президента РФ о награждении государственными наградами. Таким образом, издаются соответственно два вида правоприменительных актов – приговор суда или указ Президента РФ.

В случае лишения осужденного государственной награды суд обязан сообщить органу (органам), который присвоил награду путем направления копии обвинительного приговора, а этот орган (органы) в свою очередь должен принять меры к лишению осужденных всех прав, льгот и преимуществ, которые были связаны с этой наградой и сообщить об этом в суд. Что касается второго вида лишения государственных наград, то он вызывает несколько вопросов. Например, остается неясным, кем должен быть установлен факт необоснованного представления к награждению. А поскольку необоснованное представление к награждению влечет за собой «негативные последствия административного или уголовного характера», это значит, что, только решением суда лицо может лишиться государственной награды. Ведь именно судебный орган как инстанция, призванная осуществлять от имени государства защиту прав и законных интересов граждан, должен решать вопрос об обоснованности или необоснованности представления к награждению в спорных случаях, а также наказывать виновных в случае установления факта необоснованного представления к награждению<sup>1</sup>.

Следует указать, что мировой практике знакомы и иные основания лишения награды. Так, например, не так давно по сообщению президентской

---

<sup>1</sup> См.: Дуэль В.М. Указ. раб. С. 103.

администрации Президент Литвы Даля Грибаускайте в соответствии Конституцией Литвы и ч. 1 ст. 18 Закона о государственных наградах подписала декрет, согласно которому Д. Киселев был вычеркнут из списка награжденных за то, что он порочил честь награды. Данное действие Президента Литвы явилось следствием расширения санкционного списка против России от 21 марта 2014 г., куда также был включен Д. Киселев. Напомним, что Д. Киселев был награжден медалью в память о событиях 13 января в 1994 г. декретом президента Литвы Альгирдаса Бразаускаса<sup>1</sup>.

Помимо указанных оснований для отмены награждения, существует также отказ от государственной награды. Награжденный вправе не принять награду или вернуть ее государству, но такие действия не влекут отмены Указа Президента РФ о награждении соответствующего лица, в силу чего лицо, отказавшееся от награды, продолжает рассматриваться в качестве награжденного. Данный вопрос актуален на современном этапе: чаще всего отказ от награждения осуществляется по политическим мотивам и может реализоваться на любой стадии награждения, но, как правило, после издания указа Президента РФ о награждении. Такой отказ может произойти и до момента издания главой государства соответствующего указа. В качестве примера можно вспомнить ситуацию с академиком В.Л. Яниным, который отказался принять награду «от власти, ввергшей в нищету науку и культуру»<sup>2</sup>.

Отказ от принятия государственной награды можно расценивать как сигнал о необходимости более тщательной разработки и применения данного вида поощрения. Считаем, что законодательное закрепление процедуры отказа от государственной награды могло бы дать положительный эффект, который благоприятно бы повлиял в целом на институт государственного награждения. Необходимо закрепить обязанность первой инстанции уведомить

---

<sup>1</sup> См.: Литва лишила Киселева государственной награды. URL: <http://www.vz.ru/news/2014/4/3/680381.html> (дата обращения: 09.05.2014).

<sup>2</sup> Касьяненко Ж. Не до ордена – жила бы Родина... Академик В.Л. Янин: «Принципиально не могу принять награду власти» // Советская Россия. 1999. 11 февр.

предполагаемого субъекта поощрения о факте награждения и получить при этом его письменное согласие (отказ)<sup>1</sup>. Право на отказ от награды может быть реализовано лицом на любом этапе наградного процесса. Отказ от награды вплоть до издания конкретного указа Президента РФ о награждении (присвоения почетного звания) позволит сэкономить время государственных структур на оценку материалов о награждении, кроме того позволит деликатно решить ситуацию, когда награждаемый не желает получать награду. В случае же отказа от награды после издания такого указа, Президент РФ должен принять решение об отмене указа.

В связи с этим необходимо закрепить такое основание отмены награждения, как отказ от награждения лицом, в отношении которого принят индивидуально-определенный указ о награждении государственной наградой или присвоении почетного звания. На данном этапе такое основание должно быть закреплено в действующем Указе Президента РФ о наградах, и учитываться при принятии федерального закона «О государственных наградах Российской Федерации и почетных званиях Российской Федерации». В связи с этим необходимо изложить подп. 2 п. 18 в следующей редакции: «Глава муниципального образования рассматривает документы о награждении и направляет уведомление лицу, в отношении которого имеется ходатайство о награждении. После получения письменного согласия лица, представленного к государственной награде, глава муниципального образования направляет документы для дальнейшего рассмотрения высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации» и закрепить в п. 42 следующее положение: *«В случае отказа от награды лицом, в отношении которого был принят указ о награждении, Президент РФ принимает решение об отмене данного указа».*

Таким образом, хотя Конституция РФ 1993 г. говорит о праве Президента РФ награждать государственными наградами и присваивать почет-

---

<sup>1</sup> Сходной позиции придерживается В.М. Дуэль (см.: Дуэль В.М. Указ. раб. С. 6).

ные звания, на современном этапе на практике данная норма расширенно трактуется: Президент РФ не только осуществляет непосредственное награждение государственными наградами, но также учреждает их, определяя общий порядок награждения. Таким образом, указы и распоряжения, а с недавних пор и поручения<sup>1</sup> Президента РФ стали основными источниками права, которыми регулируется рассматриваемая сфера. Данное обстоятельство может привести к падению социально-юридической значимости государственных наград. Так, неуважительное отношение к политической фигуре главы государства, который учреждает и вручает высшую государственную награду, может приводить, как уже было не раз, к дискредитации государственных наград<sup>2</sup>.

В настоящее время лишь небольшая часть из имеющихся в России государственных наград учреждена законодательно (звание Героя Российской Федерации и медаль «Золотая Звезда»<sup>3</sup>, медаль «Защитнику свободной России»<sup>4</sup>, медаль «50 лет Победы в Великой Отечественной войне»<sup>5</sup>, почетные звания «Летчик-космонавт Российской Федерации», «Заслуженный военный летчик Российской Федерации» и «Заслуженный военный штурман Российской Федерации»<sup>6</sup>), которые также закреплены в президентском указе о на-

---

<sup>1</sup> См.: О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации: Указ Президента РФ от 28 марта 2011 г. № 352.

<sup>2</sup> Так, А.И. Солженицын в 90-х гг. отказался от государственной премии, объяснив, что не хочет принять высший орден от верховной власти, которая допустила разграбление страны в 90-е годы // Почему Солженицын отказался от награды Ельцина, но принял другую во времена Путина. URL: <http://www.zagolovki.ru/daytheme/solshenitsen/03Aug 2009> (дата обращения: 31.08.2011).

<sup>3</sup> См.: Об установлении звания Героя Российской Федерации и учреждении знака особого отличия – медали «Золотая Звезда»: Закон Российской Федерации от 20 марта 1992 г. № 2553-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 14. Ст. 719.

<sup>4</sup> См.: Об учреждении медали «Защитнику свободной России»: Закон РФ от 2 июля 1992 г. № 3183-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. № 32. Ст. 1865.

<sup>5</sup> См.: Об учреждении юбилейной медали «50 лет Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.»: Закон РФ от 7 июля 1993 г. № 5336-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1238.

<sup>6</sup> См.: Об установлении почетных званий «Летчик-космонавт Российской Федерации», «Заслуженный военный летчик Российской Федерации» и «Заслуженный военный штурман Российской Федерации»: Закон РФ от 20 марта 1992 г. № 2555-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 14. Ст. 721.

градах. Налицо дублирование правовых норм. Большинство же государственных наград, в том числе статуты (положения) о них, их описания, установлены президентскими указами.

Мы разделяем мнение правоведов о необходимости законодательного урегулирования системы государственных наград страны: «Для устранения пробелов и противоречий в правовом регулировании государственных наград Российской Федерации, а также в целях унификации и систематизации нормативного массива необходимо принятие консолидированного федерального закона «О государственных наградах Российской Федерации и почетных званиях Российской Федерации»<sup>1</sup>. Именно в данном законе должна быть закреплена система государственных наград с их детальным описанием, а также прописана процедура награждения, отмены награждения и другие вопросы государственного награждения и право лица на получение государственной награды за совершение общественно-полезного активного деяния.

Как видим, поощрение является одним из приоритетных направлений политики государства, реализуемой Президентом РФ в форме награждения государственными наградами и присвоения почетных званий. Такое поощрение способствует укреплению дисциплины в различных сферах, что выражается в добросовестном выполнении субъектами юридических обязанностей, а также ориентируют личность на активизацию своих возможностей («сверхнормодеятельность»). На современном этапе актуальной является утверждение Р. Иеринга о том, что «вознаграждение стоит выше принуждения, так как оно апеллирует к свободе субъекта и ждет результатов исключительно от его свободного решения»<sup>2</sup>.

Таким образом, отсутствие законодательного закрепления права лица на справедливое награждение государственными наградами и присвоения почетных званий за совершение правомерного общественно-полезного действия препятствует реализации функций государственного поощрения,

---

<sup>1</sup> См.: Трофимов Е.В. Наградное дело в Российской Федерации: административно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. С. 10.

<sup>2</sup> Иеринг Р. Цель в праве. СПб., 1981. С. 76.

а именно мотивационной, воспитательной и функции социального контроля. Исходя из этого, мы поддерживаем точку зрения о том, что для более эффективного применения института государственного поощрения необходимо, во-первых, принять федеральный закон «О государственных наградах и почетных званиях Российской Федерации»<sup>1</sup>, в котором будет определена процедура обжалования действия государственных органов по вопросам государственного награждения, процедура отказа от награждения. Помимо прочего, будет закреплено право лица на получение государственной награды за совершение общественно-полезного активного деяния, а также четко конкретизированы заслуги, за которые могут быть назначены награды, ведь право требовать награду может возникнуть у лица лишь при условии, что гипотеза нормы о награждении четко сформулирована и определена.

Во-вторых, мы придерживаемся мнения, что практика реализации Президентом РФ своих полномочий в сфере конкретизации правового статуса личности должна быть основана на установлении основных направлений политики через развитие законодательной инициативы, обращений главы государства и иные публично-правовые формы деятельности главы государства (обращения к гражданам, пресс-конференции, выступления на Международных конференциях), а не через практику издания «восполняющих» указов. То есть, должна быть исключена существующая практика, когда глава государства регулирует такие вопросы, как учреждение и определение общего порядка награждения государственными наградами и присвоения почетных званий, что, кстати, выходит за рамки Конституции РФ, поскольку ст. 89 закрепляет право главы государства награждать государственными наградами, а не правомочия по учреждению государственных наград и определению процедуры награждения. Данное нововведение способствует тому, что наградные правоотношения будут регулироваться законами, а не подзаконными актами Президента РФ.

---

<sup>1</sup> См.: *Трофимов Е.В.* Наградное дело в Российской Федерации: административно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. С. 12.

## 2.4. Реализация полномочий главы государства по осуществлению помилования в России

Институт помилования является постоянным объектом исследования ученых юристов не только в сфере конституционного, но и уголовного права. Помилование – мера досрочного освобождения от наказания либо сокращения или замены более мягким видом наказания лица, осужденного за совершение преступления (ч. 2 ст. 85 Уголовного кодекса РФ).

Отношение к данному институту неоднозначно как со стороны научного сообщества, так и общества в целом: ряд ученых считают его совершенно оправданным, иные придерживаются противоположного мнения. И тут прослеживается аналогия отношения общества к смертной казни<sup>1</sup>.

Этимологическое содержание понятия «помилование» выражается, прежде всего, в прощении, заключающемся в отмене наказания за какую-либо вину, за какой-либо проступок; простить – значит миловать<sup>2</sup>.

Можно выделить внешнее и внутреннее проявление помилования, в котором внутренним выступает прощение, а внешним – освобождение от наказания или его смягчение. Действительно, если обратиться к толковому словарю С.И. Ожегова, то можно заметить, что глагол «миловать» определен как «щадить, прощать кому-то вину»<sup>3</sup>. Таким образом, помилование, прежде всего, является прощением. В свою очередь глагол «помиловать» означает «отменить приговор, освободить (частично или полностью) от судебного наказания»<sup>4</sup>.

В царской России помилование считалось актом монаршей милости, в советской – требованием международных стандартов, ныне – это конституционное полномочие Президента России<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Крючкова Е.А.* К вопросу о полномочиях Президента РФ по осуществлению помилования // Известия Саратовского ун-та. Новая серия. Экономика. Управление. Право. 2012. Вып. 1. С. 118.

<sup>2</sup> См.: *Ушаков Д.Н.* Толковый словарь современного русского языка. М., 2005. С. 370.

<sup>3</sup> *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Указ. раб. С. 356.

<sup>4</sup> Там же. С. 559.

<sup>5</sup> См.: *Вронский О.Г., Колосов Д.В., Родин А.И.* История отечества с древнейших времен до наших дней: пособие для школьников и абитуриентов. М., 2003. С. 425.

Суть помилования заключается в прощении лица, совершившего преступление, причем государство не только определяет границы дозволенного или недозволенного поведения, устанавливая ответственность, но и дарует этим лицам прощение. Как известно, государство выступает носителем права применения наказания и носителем обязанности ограничить применение наказания пределами, установленными законом, а гражданин обязан подчиниться этой мере наказания и имеет право требовать, чтобы она не превышала установленного законом предела и принималась судом лишь при установлении факта общественно опасного деяния<sup>1</sup>. Таким образом, наблюдаются правоотношения, где, с одной стороны, выступает государство, решающее вопросы «казнить – миловать», а с другой стороны – гражданин, обязанный подчиниться государственной воле.

Амнистия и помилование, в отличие от всех иных оснований освобождения от наказаний, закреплены в Конституции РФ 1993 г., но, тем не менее, законодательного определения понятия «помилование» в настоящее время нет. Ряд авторов считают неверным сводить суть помилования к необходимости закрепления его определения в законе<sup>2</sup>. Мы же согласны с авторами, считающими такое положение пробелом в праве<sup>3</sup>.

Имеет место следующее определение помилования: «Помилование представляет собой решение Президента РФ, улучшающее в тех формах, которые предусмотрены уголовным законодательством, правовое положение индивидуально определенного лица, осужденного вступившим в законную силу приговором суда к уголовному наказанию, либо отбывающего наказание, либо отбывшего его и имеющего судимость»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Курс советского уголовного права. Часть Общая. Т. 1 / отв. ред. Н.А. Беляев, М.Д. Шаргородский. Л., 1968. С. 9.

<sup>2</sup> См.: Гришко А.Я. Помилование осужденных в России: научно-практическое пособие. М., 2005. С. 14.

<sup>3</sup> См.: Тычинский В.Ю. Обсуждая вопросы применения Указа «О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации» // Указ Президента РФ от 28 декабря 2001 г. № 1500 «О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации» (теоретические и практические аспекты реализации): материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Брянск, 24–25 октября 2002 г.) / под ред. Р.М. Цивилева, А.Я. Гришко. М.; Брянск, 2002. С. 34.

<sup>4</sup> Саженков Ю.В., Селиверстов В.И. Правовые проблемы помилования в России. М., 2007. С. 98.

Осуществление помилования относится к правоприменительной деятельности государства. Президент РФ осуществляет помилование в отношении отдельных, индивидуально-определенных лиц путем принятия соответствующего указа, содержащего государственно-властное веление в виде прощения лица, совершившего преступление. Актом помилования осужденный может быть освобожден от дальнейшего отбывания наказания либо наказание может быть сокращено или заменено более мягким видом наказания. Вопросы помилования регулируются ст. 85 Уголовного кодекса РФ, ст. 310, 414, 472 Уголовно-процессуального кодекса РФ<sup>1</sup>, нормативным Указом Президента РФ, утвердившим Положения о порядке рассмотрения ходатайства о помиловании<sup>2</sup>.

Ряд ученых считают необходимым принятие федерального закона «О помиловании и амнистии в Российской Федерации»<sup>3</sup>, другие возражают против этого, считая, что подобный закон ограничит полномочия Президента РФ<sup>4</sup>. Позволим себе не согласиться с последними, ведь закрепление полномочий Президента РФ в законе – это не ограничение или сужение, а установление пределов реализации полномочий главы государства, гарантия от вседозволенности и необоснованного расширения полномочий, «нормы права играют роль регулятора и ограничителя всевластия должностных лиц, наделенных властными полномочиями»<sup>5</sup>. Актуальным остается высказывание И.А. Ильина о том, что «сильная власть должна быть не внеправовой и не сверхправовой, а оформленная правом и служащая праву, при помощи права»<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 5 мая 2014 г.) // СЗ РФ. 2001. № 52. Ст. 4921; Российская газета. 2014. 7 мая.

<sup>2</sup> См.: Положение о порядке рассмотрения ходатайства о помиловании в Российской Федерации: утверждено Указом Президента РФ от 28 декабря 2001 г. № 1500 «О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации» (в ред. от 25 июня 2012 г.).

<sup>3</sup> См.: *Маргоулова И.Л.* Указ. раб. С. 29.

<sup>4</sup> Глава Минюста против федерального закона о помиловании. URL:<http://lenta.ru/russia/2001/07/20/pardon> (дата обращения: 02.09.2013).

<sup>5</sup> *Кабышев В.Т.* Человек и власть: конституционные принципы взаимоотношений // Личность и власть (конституционные вопросы): межвузовский сборник научных работ. Ростов н/Д; Саратов, 1995. С. 72.

<sup>6</sup> *Ильин И.А.* Наши задачи: статьи 1948–1954. М., 2000. С. 319.

Кроме того, закрепление в законе права граждан на помилование гарантирует им реализацию и четкое исполнение их прав и охраняет от произвола властей. Таким образом, принятие федерального закона, регулирующего вопросы помилования, отвечает требованиям законодательства и существующей ситуации в стране.

Законодательно полномочия главы государства по осуществлению помилования как самого льготного вида освобождения от наказания ничем не ограничиваются: любой осужденный вправе просить о помиловании. Законодательно даже не урегулирован вопрос, по отбытии какого срока наказания осужденный может подать ходатайство о помиловании и сколько раз он может это сделать, хотя на практике ходатайства лиц, отбывших менее половины назначенного судом срока лишения свободы, как правило, отклоняются<sup>1</sup>.

Помилование носит личный характер, основывается на индивидуальных особенностях конкретного случая. В ч. 2 ст. 85 УК РФ указано, что актом помилования лицо, осужденное за преступление, может быть освобождено от дальнейшего отбывания наказания либо назначенное ему наказание может быть сокращено или заменено более мягким видом наказания. С лица, отбывшего наказание, актом помилования может быть снята судимость.

Ограничений по тяжести совершенного преступления (преступлений) для применения помилования не существует в отличие, например, от законодательства Бразилии, в котором устанавливается, что к лицам, совершившим такие преступления, как применение пыток, незаконный оборот наркотиков и им подобных веществ, терроризм и особо тяжкие преступления, не допускают освобождение под залог, помилование или амнистию<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Елисеева В.* Проблемы помилования лиц, совершивших насильственные преступления // *Насилие. Личность. Общество: тезисы научно-практической конференции.* М., 2000. С. 216.

<sup>2</sup> См.: Конституция Федеративной Республики Бразилия 1988г. // *Конституции зарубежных стран: сборник / сост. В.Н. Дубровин.* М., 2003. С. 56.

За последние 20 лет наблюдаются коренные изменения в практике применения помилования в России. В период работы Комиссии по вопросам помилования при Президенте РФ<sup>1</sup> (1992–2001 гг.) ходатайства о помиловании подали большое количество лиц, осужденных к лишению свободы. Число помилованных с 1992 г. по 2000 г. возросло в 4 раза, а основной рост количества помилований произошел в 1999 г.: в 1992 г. были помилованы 2716 человек, в 1995 г. – 4988, в 1996 г. – 4526, в 1997 г. – 3647, в 1998 г. – 4244, в 1999 г. – 11627, в 2000 г. – 12836 человек<sup>2</sup>. Мы согласны с А.В. Поповым о том, что увеличение числа помилований в указанные годы было связано с нестабильностью в уголовно-правовой политике и были необходимы корректировки карательной политики государства, «применение помилования выполняло и разгрузочную функцию, заменяя и восполняя другие институты смягчения наказания. Определенную роль играла и позиция Комиссии по вопросам помилования при Президенте РФ, которая практически не отклоняла прошений о помиловании»<sup>3</sup>.

Начиная с 2000 г., практика применения помилования кардинально изменилась. Во втором полугодии 2000 г. после вступления в должность нового Президента РФ применение помилования было приостановлено. Главой государства был издан Указ от 28 декабря 2001 г. № 1500 «О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации» (в ред. от 25 мая 2012 г.)<sup>4</sup>, которым упразднялась Комиссия по вопросам помилования при Президенте РФ «в целях совершенствования механизма реализации конституционных полномочий Президента РФ по осуществлению помилования, обеспечения участия органов государственной власти субъектов Федерации и общественности в рассмотрении вопросов, связанных с помилованием». Мето-

---

<sup>1</sup> См.: О Комиссии по вопросам помилования при Президенте РФ: Распоряжение Президента СССР от 14 ноября 1990 г. № РП-1031 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 47. Ст. 1023 (утратил силу).

<sup>2</sup> См.: Помилование в Российской Федерации. Информация. Консультация. Содействие / под ред. А.С. Михлина. М., 2001. С. 37.

<sup>3</sup> Попов А.В. Помилование в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Барнаул, 2010. С. 105.

<sup>4</sup> См.: СЗ РФ. 2001. № 53. Ст. 5149; 2012. № 27. Ст. 3877.

дическое обеспечение деятельности комиссий и подготовка проектов решений возлагалось на Управление Президента по обеспечению конституционных прав граждан при Президенте РФ<sup>1</sup>. Кроме того, была изменена процедура рассмотрения ходатайства осужденных о помиловании. Принятие новой концепции реализации института помилования, упразднение единой Комиссии при Президенте РФ были вызваны тем обстоятельством, что большой объем материалов, поступающих в Администрацию Президента РФ, не способствовал тщательности и обоснованности их оценки, обуславливающей несогласие с решением комиссии и главы администрации региона<sup>2</sup>. Согласно данному Указу на территориях субъектов РФ были образованы комиссии по вопросам помилования и, начиная с марта 2002 г., ежемесячно во все образованные комиссии субъектов РФ туда поступало около трех тысяч ходатайств осужденных о помиловании. Если в 2001 г. Президентом РФ были помилованы 27 человек, то в 2002 г. – 183, в 2003 г. – 283<sup>3</sup>.

С 2003 г. наметилась тенденция к снижению количества подаваемых ходатайств о помиловании, а с 2004 г. количество помилованных в России стало существенно снижаться. Так, Президент РФ подписал в 2004 г. 72 указа о помиловании, в 2005 г. – 42; в 2006 г. – 9; в 2007 г. – ни одного, а в 2008 г. – всего 2<sup>4</sup>.

В 2009 г. Президент РФ воспользовался правом помилования 3 раза. В апреле 2009 г. глава государства дважды подписывал указ о помиловании – в общей сложности тогда были освобождены или получили сокращение срока заключения 12 человек. В июле 2009 г. были помилованы еще 16 россиян. В 2010 г. были помилованы 163 осужденных, в 2011 г. – 105, в 2012 г. – 17, а

---

<sup>1</sup> См.: Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан: Указ Президента РФ от 22 апреля 2004 г. № 662 (в ред. от 14 января 2011 г.).

<sup>2</sup> См.: *Прохоров Л.А.* Эффективность института помилования: итоги анализа девятилетнего регионального опыта // *Российский следователь.* № 5. С. 24.

<sup>3</sup> Выводы сделаны на основе анализа указов Президента РФ с 2001 по 2003 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Выводы сделаны на основе анализа указов Президента РФ с 2000 по 2009 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

в 2013 г. – всего 5. На май 2014 г. глава государства не подписал ни одного указа о помиловании<sup>1</sup>.

На заседании президиума Государственного совета «О состоянии уголовно-исполнительной системы Российской Федерации» в феврале 2011 г. Президент РФ заметил, что развитие уголовно-исполнительной системы должно происходить на основе положений Конституции РФ, которые гарантируют основные права и свободы человека и гражданина, а в работе комиссий «недопустима такая ситуация, когда эти комиссии либо пачками предлагают лиц, которые обращаются с такого рода требованиями, просьбами к власти, причем по самым разным составам преступлений, так и наоборот, когда эти комиссии вообще никого не предлагают к помилованию»<sup>2</sup>.

В результате в мае 2009 г. Д.А. Медведев упростил процедуру помилования. Он подписал документ, предусматривающий сокращение сроков рассмотрения ходатайств о помиловании осужденных, впервые совершивших преступление небольшой и средней тяжести, – с 20 до 10 дней. Срок предоставления ходатайства в комиссию по помилованию субъекта РФ был сокращен с 7 до 5 дней. Срок внесения Президенту РФ представления высшим должностным лицом субъекта РФ сокращен с 15 до 10 дней, а срок ответов на запросы – с 10 до 7 дней. Также Президент РФ внес дополнение к указу о порядке обращения с ходатайством о помиловании осужденных, содержащихся в следственных изоляторах<sup>3</sup>.

Согласно Положению о рассмотрении ходатайства о помиловании осужденный обращается с ходатайством о помиловании к Президенту РФ в письменной форме. Ходатайство о помиловании регистрируется админист-

---

<sup>1</sup> Выводы сделаны на основе анализа указов Президента РФ с 2009 по 2013 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> О состоянии уголовно-исполнительной системы Российской Федерации: стенографический отчет от 11 февраля 2009 г о заседании президиума Государственного Совета. URL: <http://news.kremlin.ru/transcripts/3150> (дата обращения: 11.03.2013).

<sup>3</sup> О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 28 декабря 2001 г. № 1500 «О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации» и в Положение, утвержденное этим Указом: Указ Президента РФ от 19 мая 2009 г. № 567 // СЗ РФ. 2009. № 21. Ст. 2548.

рацией учреждения или органа, исполняющего наказание, и направляется администрацией учреждения в территориальный орган уголовно-исполнительной системы. Администрация учреждения уведомляет осужденного о направлении ходатайства о помиловании в территориальный орган уголовно-исполнительной системы, при этом отказ в направлении ходатайства о помиловании не допускается.

Территориальный орган уголовно-исполнительной системы представляет его в комиссию по помилованию, а также информирует о ходатайстве Федеральную службу исполнения наказаний (далее – ФСИН).

ФСИН ежемесячно, не позднее 15-го числа месяца, следующего за отчетным, представляет в Администрацию Президента РФ сведения о ходатайствах о помиловании, поступивших в территориальные органы уголовно-исполнительной системы и направленных в соответствующие комиссии.

Комиссия не позднее, чем через 30 дней со дня получения ходатайства о помиловании, представляет заключение о целесообразности применения акта помилования в отношении осужденного высшему должностному лицу субъекта РФ – руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) вносит главе Российского государства представление о целесообразности применения помилования в отношении осужденного или лица, отбывшего назначенное судом наказание и имеющего неснятую судимость. Представление главы исполнительной власти субъекта РФ – высшего должностного лица – поступает в Администрацию Президента РФ. Однако такое полномочие закреплено лишь в п. 9 Указа Президента, устанавливающего порядок подачи ходатайства о помиловании.

В юридической литературе встречаются предложения о необходимости направления Президенту РФ представлений не только о целесообразности,

но и нецелесообразности помилования, поскольку отсутствие у главы государства информации об отклоненных прошениях «существенно ослабляет его возможность контролировать практику предварительного рассмотрения ходатайств о помиловании»<sup>1</sup>. Мы же склонны считать, что в этом нет необходимости, поскольку согласно п. 7 Указа о помиловании ФСИН ежемесячно, не позднее 15-го числа месяца, следующего за отчетным, представляет в Администрацию Президента РФ сведения о ходатайствах о помиловании, поступивших в территориальные органы уголовно-исполнительной системы и направленных в соответствующие комиссии.

В связи с этим считаем необходимым дополнить ст. 18 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 27 мая 2014 г.)<sup>2</sup> подп. «д» 2) п. 7: «На основании заключения комиссии субъекта Российской Федерации по помилованию вносить Президенту РФ представление о целесообразности применения акта помилования в отношении осужденного или лица, отбывшего назначенное судом наказание и имеющего неснятую судимость».

Недостатком данной стадии реализации института помилования является то, что не установлен срок, в течение которого главой государства должно быть принято решение о помиловании либо отклонении ходатайства о помиловании. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации неоднократно указывал на случаи, когда на практике ходатайства осужденных рассматриваются в Администрации Президента РФ иногда годами, в результате чего многие из обращающихся условно-досрочно освобождаются из мест лишения свободы, так и не дождавшись решения главы государства по данному ходатайству<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Гришко А.Я. Помилование осужденных в России: научно-практическое пособие. С. 42.

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; Российская газета. 2014. 30 мая.

<sup>3</sup> См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2005 год // Российская газета. 2006. 15 июня; 21 июня; 29 июня.

Как многие демократические институты, институт помилования необходимо активизировать, развивать, четко законодательно урегулировать и применять не только по социально значимым осужденным. Так, Д.А. Медведев в период своего президентства не раз высказывался за гуманизацию системы исполнения наказаний.

Помилование, как правило, не применяется в отношении следующих категорий осужденных:

- а) совершивших умышленное преступление в период назначенного судами испытательного срока условного осуждения;
- б) злостно нарушающих установленный порядок отбывания наказания;
- в) ранее освобождавшихся от отбывания наказания условно-досрочно;
- г) ранее освобождавшихся от отбывания наказания по амнистии;
- д) ранее освобождавшихся от отбывания наказания актом помилования;
- е) которым ранее производилась замена назначенного судами наказания более мягким наказанием<sup>1</sup>.

Кроме того, остается нерешенным вопрос помилования в отношении осужденных, отбывающих наказание в виде штрафа и осужденных военнослужащих. В Положении о порядке рассмотрения ходатайств о помиловании мы можем наблюдать коллизию: подп. «а» п. 2 устанавливает, что помилование применяется в отношении лиц, осужденных судом в Российской Федерации к наказаниям, предусмотренных уголовным законом, а Комиссия по вопросам помилования на территории субъекта РФ осуществляет предварительное рассмотрение ходатайств осужденных, отбывающих наказание только в учреждениях уголовно-исполнительной системы. В свою очередь штраф является одним из видов наказаний, предусмотренных уголовным законодательством, но осужденные к штрафу не содержатся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, так же как и осужденные военнослужащие, содержащиеся в дисциплинарных воинских частях либо приговоренные к ограничению по военной

---

<sup>1</sup> См.: Положение о порядке рассмотрения ходатайства о помиловании: утвержден Указом Президента РФ от 28 декабря 2001 г. № 1500 (в ред. от 25 июня 2012 г.).

службе. Из буквального толкования текста Положения можно сделать вывод о том, что в отношении осужденных военнослужащих и осужденных к отбытию наказания в виде штрафа помилование не применяется.

Кроме того, осужденный к штрафу без рассрочки выплаты обязан уплатить штраф в течение 30 дней со дня вступления приговора в законную силу (ч. 1 ст. 31 УК РФ), и осужденный, своевременно исполнивший наказание в виде штрафа, может воспользоваться правом на помилование только в виде снятия судимости, а в соответствии с п. «б» ч. 3 ст. 86 УК РФ погашение судимости в отношении лиц, осужденных к более мягким наказаниям, чем лишение свободы, происходит по истечении одного года после отбытия или исполнения наказания. Поскольку максимальный срок прохождения ходатайства о помиловании по всем инстанциям может составлять более полутора лет, то обращаться с ходатайством о помиловании таким лицами не имеет смысла.

Таким образом, помилование в отношении осужденных к наказанию в виде штрафа возможно лишь в случае, если им предоставлена судом возможность уплаты штрафа с рассрочкой (ч. 2 ст. 31 УК РФ и ч. 2 ст. 398 УПК РФ). Формой помилования в данном случае может быть только сокращение назначенного судом наказания, то есть размера штрафа, или же освобождение от уплаты штрафа (освобождение от дальнейшего отбывания наказания). Замена более мягким наказанием при помиловании осужденных к наказанию в виде штрафа невозможна, поскольку штраф является самым мягким видом наказания из предусмотренных уголовным законом. С учетом данных положений необходимо при принятии федерального закона «О помиловании и амнистии в Российской Федерации» включить норму о том, что Комиссия по вопросам помилования на территории субъекта РФ должна рассматривать ходатайства осужденных, не только отбывающих наказание в учреждениях уголовно-исполнительной системы, но и при отбытии иных наказаний, в том числе и штрафа, и отбывания наказания военнослужащими в дисциплинарных частях, и ограничениях по воинской службе. Кроме того, необходимо закрепить виды помилования, применяемые к осужденным, от-

бывающим наказание в виде штрафа. Введение данной нормы устранил правовой пробел.

Вместе с тем случаи рецидива среди помилованных лиц не редки. Данное обстоятельство говорит о целесообразности введения условного помилования: в случае, если по истечении испытательного срока помилованный условно не совершит нового умышленного преступления и будет характеризоваться примерным поведением, то он считается помилованным<sup>1</sup>. В Модельном уголовном кодексе, принятом на седьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств 17 февраля 1996 г., предполагается освобождение от уголовного наказания условно: если лицо, условно освобожденное актом амнистии или актом помилования, в течение неотбытого срока совершает новое преступление, суд назначает ему наказание по соответствующим предусмотренным законом правилам<sup>2</sup>.

Если мы обратимся к мировой практике, то увидим, что условное помилование распространено достаточно широко. Например, в Нидерландах королева вправе жаловать помилование по просьбе, которая может быть направлена ей как осужденным, так и прокуратурой. С прокуратурой и судом, который вынес приговор, проводятся консультации. Помилование может быть условным (те же условия, что и при условном осуждении)<sup>3</sup>. Считаем, что введение условного помилования в российский Уголовный кодекс целесообразно, при этом при применении условного помилования необходимо учитывать, во-первых, характер преступления; во-вторых, степень общественной опасности совершенного преступления; в-третьих, личность виновного.

В науке конституционного права часто поднимается вопрос передачи полномочий по помилованию главам субъектов РФ. Так, И.Л. Марогулова

---

<sup>1</sup> Гришко А.Я. Амнистия. Помилование. Судимость. М., 2009. С. 125.

<sup>2</sup> Сборник: Гражданский кодекс. Часть Общая (модель). Модельный уголовный кодекс. Приложение к «Информационному бюллетеню» (1996. № 10).

<sup>3</sup> См.: Конституция Королевства Нидерландов от 17 февраля 1983 года // Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 2 / под ред. Л.А. Окунькова. М., 2001.

считает, что отнесение вопросов помилования к ведению Федерации незаслуженно ограничивает полномочия глав субъектов РФ и предлагает закрепить в Конституции РФ право помилования за главами субъектов РФ, а в случае отказа в помиловании прошение может быть пересмотрено Президентом РФ<sup>1</sup>. Данная точка зрения не изменилась и после закрепления части полномочий за главами исполнительной власти субъекта РФ: из субъектов РФ стали поступать предложения о дальнейшей децентрализации процедуры помилования и передаче права окончательного решения вопроса помилования, помимо Президента РФ, также главе исполнительной власти субъекта. При этом разделение полномочий в данной сфере возможно в зависимости от категории преступлений. Например, лиц, осужденных за особо тяжкие преступления и преступления особой общественной значимости, будет правомочен помиловать Президент РФ, в иных случаях – глава исполнительной ветви власти субъекта РФ<sup>2</sup>. Для более объективного разрешения вопроса о помиловании целесообразно было бы, считает И.Л. Марогулова, принять норму, в соответствии с которой отказ в помиловании, вынесенный главой исполнительной ветви власти субъекта РФ, может быть пересмотрен Президентом РФ<sup>3</sup>.

В литературе также встречается мнение, согласно которому правом рассмотрения ходатайства о помиловании должен обладать высший судебный орган, что, поможет внести в процесс помилования элемент состязательности<sup>4</sup>.

Позволим себе не согласиться с такими доводами, поскольку помилование реализуется в отношении лиц, приговоренных судом к отбыванию наказания. По логике получается, что тот же орган, который выносит решение о

---

<sup>1</sup> См.: *Марогулова И.Л.* Амнистия и помилование в российском законодательстве. М., 1998. С. 41.

<sup>2</sup> См.: *Демин Ю.Н.* Из практики работы комиссии по вопросам помилования на территории Свердловской области // Указ Президента РФ от 28 декабря 2001 г. № 1500 «О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации» (теоретические и практические аспекты реализации): материалы Всероссийской научно-практической конференции (24–25 октября 2002 г., г. Брянск). Брянск, 2002. С. 90–91.

<sup>3</sup> См.: *Марогулова И.Л.* Амнистия и помилование в российском законодательстве. С. 41.

<sup>4</sup> См.: Там же.

виновности лица, тут же принимает решение о прощении. В случае, если суд приходит к мнению о снисхождении к лицу, привлеченному к уголовной ответственности, он назначает более мягкое наказание или освобождает его от наказания (ст. 79–83 УК РФ), а принятие решения о помиловании в таком случае приводит к потере смысла института помилования. Действительно, суд не вправе уклоняться от применения уголовного закона, «которое при бесчисленных жизненных ситуациях может быть иногда несправедливым и противоречащим общему благу, поэтому помилование является не только возможным, но и желательным»<sup>1</sup>.

Мы придерживаемся мнения, что полномочия по помилованию должны относиться к исключительной компетенции Президента РФ, что и закреплено в Конституции РФ 1993 г. Президент РФ как персонифицированное лицо, олицетворяющее Российскую Федерацию, правомочен решать вопросы помилования как высшей формы милосердия, а не глава исполнительной власти субъекта РФ или судебный орган. Тут мы согласимся с точкой зрения, в соответствии с которой помилование можно рассматривать «как проявление гуманности верховной власти государства по отношению к гражданам, осужденным за совершение преступлений»<sup>2</sup>.

Спорным является также вопрос о возможности принятия акта о помиловании главы государства в отношении гражданско-правовых нарушений. Мы склонны считать, что при материальном ущербе, причиненном государственной организации, возможно применение помилования и освобождение виновного от возмещения ущерба, поскольку тут государство само выступает собственником в лице соответствующих органов или должностных лиц. В иных случаях, когда материальный ущерб причинен имуществу частных лиц или юридических (то есть не государственному), государство не вправе

---

<sup>1</sup> *Кистяковский А.Ф.* Элементарный учебник Общего уголовного права. Т. 1: Общая часть. Киев, 1875. С. 279.

<sup>2</sup> *Брежнев О.В.* Конституционное полномочие Президента РФ по осуществлению помилования: проблемы правового регулирования // Конституционное право; муниципальное право. 2011. № 11. С. 32.

ущемлять интересы потерпевших и освобождать виновного от обязанности возмещения материального вреда. Во избежание ситуации, когда актом помилования лицо не только освобождается от уголовного наказания, но и «одновременно наказывается и без того уже наказанный потерпевший»<sup>1</sup>, необходимо, чтобы в акте о помиловании четко указывалось о ее применении к лицам, возместившим причиненный материальный вред.

Кроме того, следует сказать, что акт помилования не подменяет собой осуществление правосудия, поскольку последнее отнесено Конституцией РФ к исключительной компетенции судов. Президент РФ не решает вопрос о виновности или невиновности осужденного, поскольку вина его уже установлена вступившим в законную силу решением суда, акт помилования есть выражение гуманизма и милосердия со стороны государства к преступникам. Гуманизм в уголовной политике государства проявляется в охране общества от преступных посягательств, неотвратимости справедливого наказания, сочетании карательных элементов наказания с педагогическим воздействием на осужденных, ведущего к исправлению и перевоспитанию преступников, призванного предупредить совершение новых преступлений осужденными и иными лицами. Возможность досрочного освобождения характеризуется рядом позитивных моментов: создается для осужденных положительная перспектива, развиваются навыки самоконтроля и самовоспитания, связанная со стремлением жить по законам общества и соблюдать его моральные нормы. С другой стороны, этот институт в зависимости от уже достигнутых результатов перевоспитания лица позволяет своевременно ослабить интенсивность принудительно-воспитательного воздействия, применять его в меру необходимости. Практика помилования и амнистии, как и досрочного освобождения, стимулирует положительные изменения в поведении осужденных в период отбывания наказания. Однако следует отметить, что милосердие как основа помилования не может быть выше или ниже закона – помилование есть сам закон, помилование не может быть вне закона.

---

<sup>1</sup> *Марогулова И.Л.* Амнистия и помилование в российском законодательстве. С. 59.

Мы разделяем мнение, согласно которому институт помилования на данном этапе развития российской государственности политизирован. Институт помилования может не только способствовать повышению авторитета главы государства, «демонстрируя его принципиальность и государственный прагматизм, человеколюбие и милосердие», но и «дискредитировать его, особенно когда указы о помиловании положительно не воспринимаются обществом либо частью общества»<sup>1</sup>. Поэтому нам представляется вполне обоснованной точка зрения ученых-юристов о том, что акты помилования не должны быть политизированы и их следует издавать чаще<sup>2</sup>, ведь помилование является не уголовно-исполнительной или уголовно-процессуальной процедурой, это проблема конституционная и, следовательно, ограничивать его нельзя<sup>3</sup>. В то же время массовое применение помилования также отрицательно сказывается на общем состоянии правопорядка в государстве. Так, А.С. Михлин утверждает, что «помилование не может быть правилом, иначе наказание теряет смысл, создается представление, что оно вообще не применяется, а это приводит к утрате им главного – превентивного воздействия»<sup>4</sup>.

Политизация института помилования наглядно проявилась в ситуации подачи ходатайства Ю.Буданова, приговоренного к 10 годам лишения свободы за убийство чеченки Э. Кунгаевой. Российское общество разделилось на две части – любой выбор Президента РФ не удовлетворил бы другую часть, ведь, с одной стороны – офицерская среда, с другой – жители Чеченской республики<sup>5</sup>. Поэтому Ю.Буданов вынужден был дважды отозвать свое ходатайство, хотя Комиссия по вопросам помилования Ульяновской области дала

---

<sup>1</sup> Оноколов Ю.П. К вопросу о помиловании осужденных военнослужащих // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. М., 2010. № 6. С. 17.

<sup>2</sup> См., например: Приставкин А.И. Выступление на Всероссийской конференции по проблемам помилования. (В. Новгород, 25–26 октября 2000 г.). М., 2001. С. 15.

<sup>3</sup> См.: Вицин С.Е. Выступление на Всероссийской конференции «Помилование и исполнение наказаний». Саратов, 2002. С. 51.

<sup>4</sup> Михлин А.С. Понятие смертной казни // Государство и право. 1995. № 10. С. 110.

<sup>5</sup> См.: Ильин К., Полат Н. Буданов просто отложил себе помилование // Известия. 2004. 19 мая.

положительное заключение, а губернатор области подписал представление о помиловании.

Говоря о политизации помилования нельзя не упомянуть вопрос о возможности помилования М. Ходорковского. Согласно опросам 34% россиян высказались против помилования в случае подачи такого прошения, 25% – выступили «за», а 41% – не смогли определить своего отношения к этому вопросу<sup>1</sup>. Как известно, данное дело имеет огромный общественно-политический резонанс как внутри страны, так и за ее пределами. Вопрос помилования М. Ходорковского долгое время оставался открытым ввиду того, что такое прошение официально он не подавал на имя главы Российского государства. И лишь спустя 10 лет, ссылаясь на обстоятельства гуманитарного характера, такое прошение было подано и удовлетворено Президентом РФ<sup>2</sup>.

Следует поднять вопрос и о возможности помилования лица без подачи им соответствующего ходатайства. Среди ученых распространены 2 позиции: одни считают, что Президент РФ вправе осуществлять помилование независимо от просьбы осужденного, которая выступает факультативным основанием помилования<sup>3</sup>, и помилование как проявление публичного права не может зависеть от воли лица, осужденного к отбыванию наказания; помилованный не может отказываться от дарованной ему милости и просить о применении наказания<sup>4</sup>.

Другие полагают, что процедура помилования возможна только по инициации самого осужденного. Мы также считаем это оправданным, поскольку помилование является актом милосердия и не снимает вину с осужденного, которую он осознает и признает при подаче ходатайства о помиловании. Можно предположить, что не каждый осужденный признает свою вину и пытается ос-

---

<sup>1</sup> См.: О помиловании Ходорковского // Аналитический центр Юрия Левады. URL: <http://www.levada.ru/press/2011022805.html> (дата обращения: 17.09.2012).

<sup>2</sup> См.: О помиловании Ходорковского М.Б.: Указ Президента РФ от 20 декабря 2013 г. № 922 // СЗ РФ. 2013. № 51. Ст. 6854.

<sup>3</sup> См.: *Гукасов И.А.* Институт помилования в Российской Федерации: конституционно-правовые начала: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2008. С. 9.

<sup>4</sup> См., например: *Кистяковский А.Ф.* Указ. раб. С. 284.

порить приговор суда в высших инстанциях, а прошение о помиловании автоматически означало бы признание своей вины, поэтому не все осужденные стремятся получить помилование, надеясь на пересмотр своих дел. Исходя из этого, считаем, что прошение о помиловании должно исходить от осужденных, а глава государства в свою очередь не вправе своим решением даровать прощение без соответствующего прошения. Отметим, что в случаях, предусмотренных законом, помилование может осуществляться главой государства без ходатайства осужденного, на основании заключений Верховного Суда РФ и Генеральной прокуратуры РФ (ч. 3 и 4 ст. 184 УИК РФ – в случае исполнения наказания в виде смертной казни). Однако данное положение является исключением. К тому же, как известно, в России введен мораторий на смертную казнь и, следовательно, данные нормы на современном этапе не реализуются.

Как можно наблюдать, государство не только устанавливает уголовную ответственность, осуществляет уголовное преследование в отношении лиц, совершивших преступление, но в то же время оставляет за собой право прощать их и это право Основной Закон страны закрепил за Президентом РФ. Необходимость существования помилования определяется тем, что формальное ограничение различных видов освобождения от уголовной ответственности, наказания и судимости может вступить в противоречие с потребностями жизни, с целесообразностью осуществления нестандартного подхода к личности, совершившей преступление, и помилование как акт, носящий уникальный, индивидуальный, персонифицированный характер, должен приниматься именно Президентом РФ как главой государства, гарантом прав и свобод человека и гражданина.

В последнее время помилование привлекает пристальное внимание не только государственных деятелей, но и вызывает противоречивое отношение общества по поводу его применения. Все это служит следствием несовершенства законодательной базы, регулирующей помилование.

Мы поддерживаем необходимость принятия федерального закона «О помиловании и амнистии в Российской Федерации», в котором будут чет-

ко закреплены основания применения помилования; определены пределы применения помилования в зависимости от тяжести совершенного преступления или преступлений (например, невозможность применения помилования в отношении лиц осужденных по статьям за терроризм, торговлю людьми, бандитизм и т.д.); возможность применения условного помилования, помилования лиц, осужденных к отбыванию наказания в виде штрафа, а также помилование военнослужащих; определение сроков рассмотрения ходатайства о помиловании главой государства.

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) принимает участие в процедуре осуществления помилования в соответствии с п. 9 Указа Президента РФ, устанавливающего порядок рассмотрения ходатайства о помиловании. В связи с необходимостью направления Президенту РФ представлений не только о целесообразности, но и нецелесообразности помилования, а также законодательного закрепления указанных полномочий за высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), считаем необходимым дополнить ст. 18 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 27 мая 2014 г.) подп. «д» 2) п. 7: «На основании заключения комиссии субъекта Российской Федерации по помилованию вносить Президенту РФ представление о целесообразности (нецелесообразности) применения акта помилования в отношении осужденного или лица, отбывшего назначенное судом наказание и имеющего неснятую судимость».

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Приоритетным направлением в деятельности главы Российского государства является гуманитарная сфера, что вытекает из положения о правах и свободах человека и гражданина как высшей ценности (ст. 2 Конституции РФ), а Президент РФ как персонифицированное лицо, представляющее государство, обязан создать условия для их признания, соблюдения и защиты.

Конституция РФ 1993 г. определяет статус Президента РФ как гаранта прав и свобод человека и гражданина. Обеспечение интересов личности осуществляется Президентом РФ через выполнение им основных конституционных функций: гарантирование Конституции РФ, государственного суверенитета, согласованного функционирования и взаимодействия органов власти, определение основных направлений политики государства и представительства внутри страны и на международном уровне.

Реализация прав человека и гражданина непосредственно связана с правовым статусом личности. Под конкретизацией правового статуса личности мы понимаем правовое регулирование, выражающееся в уточнении, индивидуализации правового статуса личности.

В полномочия Президента РФ входят вопросы по конкретизации правового статуса личности, закрепленные в ст. 89 Конституции РФ. Соответственно полномочия Президента РФ в сфере конкретизации правового статуса личности включают полномочия (права и обязанности) главы государства по правовому регулированию, выражающемуся в уточнении, индивидуализации правового статуса личности по вопросам гражданства, политического убежища, государственного награждения, присвоения почетных званий и помилования.

В основу деятельности Президента РФ в сфере конкретизации правового статуса личности должны быть положены следующие принципы:

- 1) принцип приоритетности прав и свобод человека и гражданина;
- 2) принцип публичности деятельности Президента РФ;

- 3) принцип взаимодействия Президента РФ и органов власти в сфере конкретизации правового статуса личности;
- 4) принцип оперативности принятия решений (совершения действий);
- 5) принцип обоснованности и целесообразности «опережающего» указного нормотворчества Президента РФ.

Изучение истории развития Российского государства свидетельствует о том, что полномочия в сфере конкретизации правового статуса личности принадлежали главе государства (князю, царю, императору, президиумам верховных советов СССР и РСФСР, президенту СССР и РСФСР).

Сравнительно-правовой анализ полномочий глав зарубежных стран позволил выявить тенденцию частичного закрепления за ними решения вопросов по конкретизации правового статуса личности. В зависимости от модели организации президентской власти в некоторых странах такие полномочия разделяются между президентом и правительством (США, Ирландия, Французская Республика). Полномочия Президента Республики Армения сходны с полномочиями, закрепленными за Президентом РФ. По нашему мнению, для современного периода развития российской государственности наиболее приемлемым является вариант полного закрепления за Президентом РФ решения вопросов гражданства, политического убежища, награждения государственными наградами, присвоения почетных званий и помилования в отношении конкретной личности.

Надлежащее выполнение полномочий государственных органов зависит от эффективности механизма их реализации. Механизм реализации полномочий Президента РФ в сфере конкретизации правового статуса личности представляет собой структурно-взаимосвязанную совокупность организационно-правовых мер, направленных на регулирование общественных отношений по решению вопросов гражданства, предоставления политического убежища, государственного награждения, присвоения почетных званий и осуществления помилования.

Выделяются следующие структурные элементы механизма реализации полномочий Президента РФ:

1) решения, в том числе акты главы государства нормативного и ненормативного характера (указы, распоряжения, послания, поручения и указания) и действия (обращения, выступления и заявления устного характера или в форме статей в СМИ по важнейшим вопросам государственной политики на совещаниях и заседаниях органов власти, общественных организаций, пресс-конференциях, международных мероприятиях и т.д.);

2) президентский контроль;

3) вспомогательные органы при Президенте РФ.

Полномочия Президента РФ в сфере конкретизации правового статуса личности включают в себя как правотворческую, так и правоприменительную деятельность. Считаем целесообразным выделить 7 групп правовых актов главы Российского государства, а именно:

1) нормативные указы, восполняющие пробелы в правовом регулировании, носящие временно-ограниченный характер до издания соответствующих законов;

2) указы, утверждающие государственные доктрины и стратегии;

3) указы о введении чрезвычайного и военного положения;

4) нормативные и индивидуальные указы, издаваемые в сфере конкретизации правового статуса личности по решению вопросов гражданства, политического убежища, награждения государственными наградами и присвоения почетных званий и осуществления помилования;

5) ненормативные указы о присвоении высших воинских и высших специальных званий;

6) распоряжения, носящие ненормативный характер по оперативным, организационным, кадровым вопросам, а также по вопросам работы Администрации Президента РФ;

7) поручения и указания.

Издание Президентом РФ «опережающих» указов с целью восполнения пробелов в праве до принятия соответствующих законов должно носить временно-ограниченный характер.

Считаем целесообразным п. «а» ст. 89 уточнить, указав, что Президент РФ решает вопросы гражданства *в общем порядке*, как это закреплено в Федеральном законе от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».

В целях обеспечения реализации полномочий главы государства в сфере конкретизации правового статуса личности при нем создаются вспомогательные органы, осуществляющие предварительное рассмотрение вопросов, относящихся к компетенции Президента РФ, проводят экспертизу проектов федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, а также информируют главу государства о положении дел в соответствующей сфере. Президент РФ законодательно не ограничен по вопросам формирования и функционирования таких органов. На современном этапе к вспомогательным органам, обеспечивающим реализацию президентских полномочий в сфере конкретизации правового статуса личности, следует отнести следующие: Совет по развитию гражданского общества и правам человека, Комиссию по вопросам гражданства, Комиссию по государственным наградам, Управление по обеспечению конституционных прав граждан Администрации Президента РФ. Современная практика доказывает необходимость четкого разграничения статуса советов в качестве совещательных органов и комиссий – консультативных путем внесения изменений в действующие положения об указанных органах.

Таким образом, полномочия главы государства, закрепленные в ст. 89 Конституции РФ, должны быть законодательно урегулированы, прежде всего, в федеральном конституционном законе «О Президенте Российской Федерации» и детализированы в соответствующих федеральных законах, за принятие которых выступают ряд ученых-конституционалистов: «О помиловании и амнистии в Российской Федерации», «О государственных наградах

Российской Федерации и почетных званиях Российской Федерации», поскольку данные вопросы относятся к ведению Российской Федерации (ст. 63, 71 Конституции РФ). Также необходимо исключить ч. 2 ст. 29 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», согласно которой Президент РФ уполномочен утверждать положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства.

В целом можно утверждать, что Президент РФ как гарант прав и свобод человека и гражданина обладает широкими полномочиями в сфере конкретизации правового статуса личности и механизмом их реализации в решении вопросов гражданства и предоставления политического убежища, награждения государственными наградами и присвоения почетных званий Российской Федерации, осуществления помилования. Конституционная теория и практика, а также проведенное исследование доказывают необходимость совершенствования соответствующего законодательства с целью устранения пробелов, коллизий, дублирования норм, а также их систематизации. Это послужит основой дальнейшего развития системы государственного обеспечения интересов личности в соответствии с современными тенденциями модернизации, демократизации и гуманизации Российского государства.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

### Федеральные нормативные акты

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. от 30 декабря 2008 г.) // Российская газета. 1993. 25 дек.; СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 1,2.
2. О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 4 июня 2014 г.) // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2014. № 23. Ст. 2922.
3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июля 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 31 декабря 2014 г.) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; Российская газета. 2015. 12 янв.
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 3 февраля 2014 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; 2014. № 6. Ст. 552.
5. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 5 мая 2014 г.) // СЗ РФ. 2001. № 52. Ст. 4921; Российская газета. 2014. 7 мая.
6. Об установлении почетных званий «Летчик-космонавт Российской Федерации», «Заслуженный военный летчик Российской Федерации» и «Заслуженный военный штурман Российской Федерации»: Закон РФ от 20 марта 1992 г. № 2555-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 14. Ст. 721.
7. Об установлении звания Героя Российской Федерации и учреждении знака особого отличия – медали «Золотая Звезда»: Закон РФ от 20 марта 1992 г. № 2553-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 14. Ст. 719.
8. Об учреждении медали «Защитнику свободной России»: Закон РФ от 2 июля 1992 г. N 3183-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. № 32. Ст. 1865.
9. О беженцах: Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 (в ред. от 22 декабря 2014 г.) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 425; Российская газета. 2014. 24 дек.

10. О Государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом: Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ (в ред. от 23 июля 2013 г.) // СЗ РФ. 1999. № 22. Ст. 2670; 2013. № 30. Ст. 4036.

11. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 31 декабря 2014 г.) // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; Российская газета. 2015. 12 янв.

12. О гражданстве Российской Федерации: Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (в ред. от 31 декабря 2014 г.) // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031; Российская газета. 2015. 12 янв.

13. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»: Федеральный закон от 11 ноября 2003 г. № 141-ФЗ (в ред. от 2 июля 2013 г.) // СЗ РФ. 2003. № 46 (ч. 2). Ст. 4437; 2013. № 27. Ст. 3477.

14. О внесении изменений в статью 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»: Федеральный закон от 3 января 2006 г. № 5-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 2. Ст. 170.

15. Об учреждении юбилейной медали «50 лет Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.»: Закон Российской Федерации от 7 июля 1993 г. № 5336-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1238.

16. Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы: Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 1.

17. О передаче недвижимости и материальных ценностей некоторых органов бывшего Союза ССР на баланс Администрации Президента РСФСР и Госкомимущества РСФСР: Указ Президента РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 292. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

18. О государственных наградах Российской Федерации: Указ Президента РФ от 2 марта 1994 г. № 442 (в ред. от 7 сентября 2010 г.) // Российская газета. 1994. № 46; СЗ РФ. 2010. № 37. Ст. 4643.

19. Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации: Указ Президента РФ от 13 марта 1997 г. № 232 (в ред. от 22 октября 2009 г.) // СЗ РФ. 1997. № 11. Ст. 1301; 2009. № 43. Ст. 5049.

20. Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища: Указ Президента РФ от 21 июля 1997 г. № 746 (в ред. от 12 июля 2012 г.) // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3601; 2012. № 29. Ст. 4073.

21. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 (в ред. от 25 июля 2014 г.) // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112; 2014. № 30. Ст. 4286.

22. Об утверждении Положения о комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации и ее состава: Указ Президента РФ от 14 ноября 2002 г. № 1318 (в ред. от 25 июля 2014 г.) // СЗ РФ. 2003. № 48. Ст. 4659; 2014. № 130. Ст. 4286.

23. Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации: Указ Президента РФ от 14 ноября 2002 г. № 1325 (в ред. от 6 августа 2014 г.) // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4571; 2014. № 32. Ст. 4469.

24. Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации: Указ Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490 (в ред. от 25 июля 2014 г.) // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1395; 2014. № 30. Ст. 4286.

25. Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан: Указ Президента РФ от 22 мая 2004 г. № 662 (в ред. от 25 июля 2014 г.) // СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 2025; 2014. № 30. Ст. 4286.

26. Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации: Указ Президента РФ от 8 июня 2004 г. № 729 (в ред. от 14 января 2011 г.) // СЗ РФ. 2004. № 24. Ст. 2395; 2011. № 4. Ст. 572.

27. О советах при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах: Указ Президента РФ от 24 марта 2005 г. № 337 (в ред. от 25 декабря 2014 г.) // СЗ РФ. 2005. № 13. Ст. 1139; 2014. № 52. Ст. 7755.

28. О мерах по оказанию добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 (в ред. от 19 декабря 2014 г.) // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2820; 2014. № 51. Ст. 7417.

29. Вопросы Межведомственной комиссии по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: Указ Президента РФ от 1 августа 2006 г. № 814 (в ред. от 23 декабря 2013 г.) // СЗ РФ. 2006. № 32. Ст. 3533; 2013. № 52. Ст. 7138.

30. О Комиссии при Президенте Российской Федерации по государственным наградам (вместе с Положением о Комиссии при Президенте Российской Федерации по государственным наградам): Указ Президента РФ от 2 декабря 2008 г. № 1712 (в ред. от 25 августа 2012 г.) // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5767; 2012. № 35. Ст. 4786.

31. О порядке въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации лиц без гражданства, состоявших в гражданстве СССР и проживающих в Латвийской Республике или Эстонской Республике: Указ Президента РФ от 17 июня 2008 г. № 977 // СЗ РФ. 2008. №25. Ст. 2959.

32. О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 28 декабря 2001 г. № 1500 «О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации» и в Положение, утвержденное этим Указом: Указ Президента РФ от 19 мая 2009 г. № 567 // СЗ РФ. 2009. № 21. Ст. 2548.

33. Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по государственным наградам: Указ Президента РФ от 27 ноября 2009 г. № 1356 (в ред. от 25 июля 2014 г.) // СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5793; 2014. № 30. Ст. 4286.

34. О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации: Указ Президента РФ от 7 сентября 2010 г. № 1099 (в ред. от 22 декабря 2014 г.) // СЗ РФ. 2010. № 37. Ст. 4843; 2014. № 52. Ст. 7751.

35. О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (вместе с Положением о Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека): Указ Президента РФ от 1 февраля 2011 г. № 120 (в ред. от 1 апреля 2013 г.) // СЗ РФ. 2011. № 6. Ст. 852; 2013. № 14. Ст. 1669.

36. О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации: Указ Президента РФ от 28 марта 2011 г. № 352 // СЗ РФ. 2011. № 14. Ст. 1880.

37. О дополнительных мерах по обеспечению прав и защиты интересов несовершеннолетних граждан Российской Федерации: Указ Президента РФ от 13 апреля 2011 г. № 444 (в ред. от 29 июня 2013 г.) // СЗ РФ. 2011. № 16. Ст. 2268; 2013. № 26. Ст. 3314.

38. О Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике: Указ Президента РФ от 31 августа 2012 г. № 1248 (в ред. от 28 мая 2014 г.) // СЗ РФ. 2012. № 36. Ст. 7841; 2014. № 22. Ст. 2851.

39. Об установлении звания Героя Труда Российской Федерации: Указ Президента РФ от 29 марта 2013 г. № 294 // СЗ РФ. 2013. № 13. Ст. 1529.

40. Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 8 июля 1997 г. № 828

(в ред. от 23 июня 2014 г.) // СЗ РФ. 1997. №28. Ст. 3444; 2014. № 26 (ч. II). Ст. 3577.

41. О предоставлении временного убежища гражданам Украины на территории Российской Федерации в упрощенном порядке: Постановление Правительства РФ от 22 июля 2014 г. № 690 (в ред. от 29 октября 2014 г.) // СЗ РФ. 2014. № 30. Ст. 4326; 2014. № 44. Ст. 6080.

42. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. №2134-II ГД (в ред. от 2 июля 2014 г.) // Ведомости Федерального Собрания РФ. 1994. № 3. Ст. 160; СЗ РФ. 2014. № 27. Ст. 3719.

43. О проекте Федерального закона № 61423-6: Постановление Государственной Думы ФС РФ от 23 апреля 2013 г. № 2122-6 ГД // СЗ РФ. 2013. № 17. Ст. 2084.

44. О признании утратившим силу Приказа Министерства внутренних дел России от 2 ноября 2004 г. № 703: Приказ МВД РФ от 14 декабря 2007 г. № 1180 (Зарегистрировано в Минюсте РФ 28 февраля 2008 г. № 11244) // Российская газета. 2008. 19 марта.

45. Положение о порядке рассмотрения ходатайства о помиловании: утверждено Указом Президента РФ от 28 декабря 2001 г. № 1500 (в ред. от 25 июня 2012 г.) // СЗ РФ. 2001. № 53. Ст. 5149; 2012. № 27. Ст. 3677.

### **Нормативно-правовые акты, утратившие силу**

46. Конституция (Основной Закон) РСФСР 1918 г.: принята V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

47. Конституция (Основной Закон) СССР от 7 октября 1977 г. (в ред. от 26 декабря 1990 г.) // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1977. №41. Ст. 617; 1991. № 1. Ст. 3.

48. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России от 12 апреля 1978 г. (в ред. от 10 декабря 1992 г.) // Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407; Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 52. Ст. 3051.

49. О гражданстве СССР: Закон СССР от 1 декабря 1978 г. № 8497-IX // Ведомости ВС СССР. 1978. № 49. Ст. 816.

50. О правовом положении иностранных граждан в СССР: Закон СССР от 24 июня 1981 г. № 5152-X (в ред. от 17 февраля 1998 г.) // СЗ СССР. Т. 3. Ст. 778; СЗ РФ. 1998. № 9. Ст. 1142.

51. О гражданстве СССР: Закон СССР от 23 мая 1990 г. № 1518-I // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 23. Ст. 435.

52. О Президенте РСФСР: Закон РСФСР от 24 апреля 1991 г. № 1098-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РСФСР. 1991. № 17. Ст. 512.

53. О гражданстве Российской Федерации: Закон РФ от 28 ноября 1991 г. № 1948-1 (в ред. от 31 мая 2002 г.) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 6. Ст. 243; СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

54. О внесении изменений в статью 24 Уголовного кодекса РСФСР: Закон РФ от 17 декабря 1992 г. № 4123-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 1. Ст. 9.

55. О Комиссии по государственным наградам при Президенте Российской Федерации: Указ Президента РФ от 29 декабря 1991 г. № 343 // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1992. № 4. Ст. 148.

56. О Комиссии по вопросам помилования при Президенте Российской Федерации: Указ Президента РФ от 12 января 1992 г. № 17 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 4. Ст. 154.

57. О гражданах Российской Федерации, награжденных государственными наградами Союза ССР: Указ Президента РФ от 20 февраля 1992 г. № 162 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 9. Ст. 440.

58. Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации: Указ Президента РФ от 10 апреля 1992 г. № 386 (в ред. от 17 мая 2000 г.) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 952; СЗ РФ. 2000. № 21. Ст. 2167.

59. О совершенствовании системы обеспечения деятельности Президента Российской Федерации: Указ Президента РФ от 22 февраля 1993 г. № 273 (в ред. от 9 июля 1997 г.) // СЗ РФ. 1993. № 9. Ст. 735; 1997. № 28. Ст. 3423.

60. О поэтапном развитии конституционной реформы: Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 (в ред. от 10 января 2003 г.) // СЗ РФ. 1993. № 39. Ст. 3597; 2003. № 3. Ст. 206.

61. Об утверждении уточненной редакции Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 г. и внесении изменений и дополнений в Положение о федеральных органах власти на переходный период: Указ Президента РФ от 1 октября 1993 г. № 1557 (в ред. от 4 февраля 1994 г.) // СЗ РФ. 1993. № 41. Ст. 3907; 1994. № 6. Ст. 437.

62. О государственной пошлине: Указ Президента РФ от 17 сентября 1994 г. № 1930 // СЗ РФ. 1994. № 22. Ст. 2464.

63. О некоторых вопросах реализации Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации»: Указ Президента РФ от 24 октября 1994 г. № 2007 // СЗ РФ. 1994. № 27. Ст. 2854.

64. Вопросы Администрации Президента Российской Федерации: Указ Президента РФ от 29 января 1996 г. № 117 (в ред. от 28 июня 2005 г.) // СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 532; 2005. № 28. Ст. 2865.

65. Вопросы Администрации Президента Российской Федерации: Указ Президента РФ от 2 октября 1996 г. № 1412 (в ред. от 17 августа 2000 г.) // СЗ РФ. 1996. № 41. Ст. 4689; 2000. № 34. Ст. 3438.

66. Об утверждении Положения о Комиссии по вопросам гражданства при Президенте РФ и ее состава: Указ Президента РФ от 13 августа 1998 г. № 962 (в ред. от 16 марта 1999 г.) // СЗ РФ. 1998. № 33. Ст. 3966; СЗ РФ. 1999. № 12. Ст. 1469.

67. О Комиссии при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике: Указ Президента РФ от 20 сентября 2010 г. № 1142 // СЗ РФ. 2010. № 39. Ст. 4927.

68. О Комиссии по вопросам помилования при Президенте РФ: Распоряжение Президента СССР от 14 ноября 1990 г. № РП-1031 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 47. Ст. 1023.

69. Об утверждении состава Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации и Положения о ней: Распоряжение Президента РФ от 23 июня 1992 г. № 313-рп (в ред. от 21 июня 1994 г.) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 26. Ст. 1536.

70. Порядок подготовки и внесения указов и распоряжений Президента Российской Федерации: Распоряжение Президента РФ от 5 февраля 1993 г. № 85-рп // Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 7. Ст. 598; СЗ РФ. 2010. № 3. Ст. 274.

71. Об утверждении состава Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации: Распоряжение Президента РФ от 22 февраля 1997 г. № 48-рп (в ред. от 13 августа 1998 г.) // СЗ РФ. 1997. № 8. Ст. 941; 1998. № 33. Ст. 3966.

72. Об утверждении форм документов для предоставления Российской Федерацией политического убежища: Приказ министра внутренних дел от 2 ноября 2004 г. № 703 // Российская газета. 2004. 3 дек.

73. О Почетной Грамоте Президиума Верховного Совета Российской Федерации: Постановление Президиума Верховного Совета РФ от 25 мая 1992 г. № 2843-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 29. Ст. 1725.

### **Международные акты**

74. Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Российская газета. 1995. 2 апр.

75. Конвенция о статусе беженцев: принята 28 июля 1951 г. Конференцией полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов, созванной в соответствии с резолюцией 429 (V) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1950 г. // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/refugees.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml) (дата обращения: 10.07.2012).

76. Протокол, касающийся статуса беженцев (Нью-Йорк, 31 января 1967 г.) // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. URL: <http://www.un.org>. (дата обращения: 10.07.2012).

77. Декларация о территориальном убежище: принята Генеральной Ассамблеей 14 декабря 1967 г. // Международная защита прав и свобод человека: сборник документов. М., 1990.

### **Зарубежные нормативно-правовые акты**

78. Конституция Ирландии от 29 декабря 1937 г. // Официальный сайт Информация для граждан Правительства Ирландии. URL: [http://www.citizensinformation.ie/en/government\\_in\\_ireland/irish\\_constitution\\_1/constitution\\_introduction.html](http://www.citizensinformation.ie/en/government_in_ireland/irish_constitution_1/constitution_introduction.html) (дата обращения: 14.07.2012).

79. Конституция Франции 1958 г. // Официальный сайт Президента Французской Республики. URL: <http://www.elysee.fr/president/la-presidence/les-textes-fondateurs/les-constitutions-depuis-1791/la-constitution.8385.html> (дата обращения: 14.07.2012).

80. Конституция Королевства Нидерландов от 17 февраля 1983 г. // Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 2. М.: Норма, 2001. 840 с.

81. Конституция Федеративной Республики Бразилия 1988 г. // Конституции зарубежных стран: сборник / сост. В.Н. Дубровин. М.: Юрлитинформ, 2006. 448 с.

82. Конституция Соединенных Штатов Бразилии 1988 г. // Конституции зарубежных стран: сборник / сост. В.Н. Дубровин. М.: Юрлитформ, 2006. 448 с.

83. Уголовный кодекс Французской Республики от 22 июля 1992 г. [Российский правовой портал: библиотека Пашкова]. URL: <http://constitutions.ru/archives/5859> (дата обращения: 15.07.2012).

84. О государственных наградах Республики Армения: Закон Республики Армения от 22 апреля 1994 г. (в ред. от 8 февраля 2011г.) // Официальный сайт Правительства Республики Армения. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1408&lang=rus> (дата обращения: 23.06.2012).

85. Конституция Республики Армения: принята 5 июля 1995 г. // Официальный сайт Правительства РА. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1&lang=rus> (дата обращения: 23.06.2012).

86. О гражданстве Республики Армения: Закон Республики Армения от 6 ноября 1995 г. (в ред. от 8 декабря 2011 г.) // Официальный сайт Правительства Республики Армения. URL: <http://parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1731&lang=rus> (дата обращения: 23.06.2012).

87. О мерах по обеспечению применения Закона Республики Армения «О гражданстве Республики Армения»: Постановление Правительства РА от 25 июня 1996 г. №192 // Официальный сайт Правительства Республики Армения. URL: <http://www.gov.am/ru/> (дата обращения: 23.06.2012).

88. О политическом убежище: Закон Республики Армения от 26 сентября 2001 г. // Официальный сайт Правительства Республики Армения. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1282&lang=rus> (дата обращения: 23.06.2012).

### **Судебная практика**

89. По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года № 1969 "О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации" и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

90. О соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина, связанных с его Указом «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» от 21 сентября 1993 года № 1400 и Обращением к гражданам России 21 сентября 1993 года»: Заключение Конституционного Суда РФ от 21 сентября 1993 года № 3-2 // Вестник Конституционного Суда РФ. 1994. № 6.

91. По делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 29 декабря 1991 г. «О дополнительных полномочиях органов управления г. Москвы на период проведения радикальной экономической реформы», со-

вместного Постановления Президента Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 3 января 1992 г. «Об административно-территориальном делении города Москвы», Указ Президента Российской Федерации от 12 января 1992 г. «Об обеспечении ускоренной приватизации муниципальной собственности в г. Москве», статьи 10 Закона РФ от 5 марта 1992 г. О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации»: Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 1993 г. // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. №17. Ст. 621.

92. По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 года № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации»: Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П // СЗ РФ. 1995. № 33. С. 3424.

93. По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента РФ от 3 октября 1994 года № 1969 “О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации” и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом: Постановлении Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

**Правоприменительная практика**

94. О предоставлении политического убежища Ким Мен Се: Указ Президента РФ от 15 июня 1992 г. № 635 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 25. Ст. 1432.

95. О награждении государственными наградами Российской Федерации работников открытого акционерного общества "Ракетно-космическая корпорация "Энергия" имени С.П. Королева: Указ Президента РФ от 6 апреля 2010 г. № 428 // СЗ РФ. 2010. № 15. Ст. 1788.

96. О присвоении Почетного звания «Народный артист Российской Федерации»: Указ Президента РФ от 21 марта 2012 г. № 315 // СЗ РФ. 2012. № 13. Ст. 1494.

97. О помиловании Капиной Н.В.: Указ Президента РФ от 21 апреля 2012 г. № 477 // СЗ РФ. 2012. № 17. Ст. 1932.

98. О награждении Орденом Почета Чиркунова О.А.: Указ Президента РФ от 2 мая 2012 г. № 550. URL: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1;1610034> (дата обращения: 11.03.2013).

99. О присвоении почетного звания «Народный артист Российской Федерации» Киркорову Б.П.: Указ Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 759. URL: <http://text.document.kremlin.ru/SESSION/PILOT/main.htm> (дата обращения: 11.03.2013).

100. О приеме в гражданство Российской Федерации: Указ Президента РФ от 16 июля 2012 г. № 1010 // СЗ РФ. 2012. № 30. Ст. 4268.

101. Об утверждении состава Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации: Указ Президента РФ от 30 сентября 2012 г. № 1330 (в ред. от 9 февраля 2013 г.) // СЗ РФ. 2012. № 41. Ст. 5580; 2013. № 6. Ст. 494.

102. О приеме в гражданство Российской Федерации: Указ Президента РФ от 1 января 2013 г. № 1 // СЗ РФ. 2013. № 1. Ст. 2.

103. О помиловании Ходорковского М.Б.: Указ Президента РФ от 20 декабря 2013 г. № 922 // СЗ РФ. 2013. № 51. Ст. 6854.

104. О приеме в гражданство Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21 июля 2014 г. № 521 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru:8080/page.aspx?112623> (дата обращения: 02.09.2014).

105. О приеме в гражданство Российской Федерации: Указ Президента РФ от 27 августа 2014 г. № 578. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201409010020> (дата обращения: 02.09.2014).

106. Об официальном представителе Президента Российской Федерации при рассмотрении палатами Федерального Собрания проекта федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О гражданстве Российской Федерации”»: Распоряжение Президента РФ от 4 мая 1997 г. № 162-рп // СЗ РФ. 1997. № 18. Ст. 2147.

107. Об утверждении Инструкции о порядке учета и хранения орденов, медалей, знаков отличия, нагрудных знаков к почетным званиям Российской Федерации и бланков документов к ним: Распоряжение Президента РФ от 14 октября 1997 г. № 417-рп (в ред. от 12 января 2010 г.) // СЗ РФ. 1997. № 42. Ст. 4763; 2010. № 3. Ст. 274.

108. О поощрении: Распоряжение Президента РФ от 20 мая 2002 г. № 224-рп // СЗ РФ. 2002. № 21. Ст. 1992.

109. Об организации работы по инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений в законодательство Российской Федерации и (или) по признанию указанных актов недействующими на территории Российской Федерации: Распоряжение Президента РФ от 18 марта 2011 г. № 158-рп // СЗ РФ. 2011. № 12. Ст. 1627.

110. Приказ ФМС России от 5 декабря 2007 г. № 451 «Об утверждении административного регламента Федеральной миграционной службы по исполнению государственной функции по исполнению законодательства Российской Федерации по предоставлению политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства» (в ред. от 22 января 2010 г.) // Российская газета. 2008. 19 марта; 2010. 12 марта.

**Иные документы**

111. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 16 февраля 1995 г. «О действенности государственной власти в России» // Российская газета. 1995. 17 февр.

112. Послание Президента РФ к Федеральному Собранию от 8 июля 2000 г. «Какую Россию мы строим» // Российская газета. 2000. 11 июля.

113. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 18 апреля 2002 г. «России надо быть сильной и конкурентоспособной» // Российская газета. 2002. 19 апр.

114. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25 апреля 2005 г. URL: <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2005/04/87049.shtml> (дата обращения: 08.05.2014).

115. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 10 мая 2006 г. URL: <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2006/05/105546.shtml> (дата обращения: 08.05.2014).

116. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 26 апреля 2007 г. URL: [http://archive.kremlin.ru/appears/2007/04/26/1156\\_type63372\\_уреп3374type82634\\_125339.shtml](http://archive.kremlin.ru/appears/2007/04/26/1156_type63372_уреп3374type82634_125339.shtml) (дата обращения: 08.05.2014).

117. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 г. URL: <http://news.kremlin.ru/transcripts/1968/print> (дата обращения: 08.05.2014).

118. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 ноября 2009 г. URL <http://kremlin.ru/transcripts/5979> (дата обращения: 08.05.2014).

119. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30 ноября 2010 г. URL: <http://kremlin.ru/transcripts/9637> (дата обращения: 08.05.2014).

120. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 22 декабря 2011 г. URL: <http://kremlin.ru/transcripts/14088> (дата обращения: 08.05.2014).

121. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 г. URL: <http://kremlin.ru/transcripts/17118> (дата обращения: 08.05.2014).

122. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. URL: <http://kremlin.ru/transcripts/19825> (дата обращения: 08.05.2014).

123. Концепция внешней политики Российской Федерации. URL: <http://kremlin.ru/acts/785> (дата обращения: 02.09.2013).

124 Сборник: Гражданский кодекс. Часть Общая (модель). Модельный уголовный кодекс. Приложение к «Информационному бюллетеню». 1996. № 10.

125. Обращение Военно-революционного комитета при Петроградском Совете «К гражданам России», написанное В.И. Лениным // Рабочий и Солдат. 1917. № 8.

126. Обращение Государственной Думы Федерального Собрания «К Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину о предоставлении политического убежища в Российской Федерации лидеру Рабочей партии Курдистана Абдуле Оджалану», принятое Постановлением от 4 ноября 1998 г. // СЗ РФ. 1998. № 46. Ст. 5638.

127. О состоянии уголовно-исполнительной системы Российской Федерации: стенографический отчет от 11 февраля 2009 г о заседании президиума Государственного Совета. URL: <http://news.kremlin.ru/transcripts/3150> (дата обращения: 11.03.2013).

### **Справочные издания**

128. *Кузнецов А.А.* Энциклопедия русских наград. М.: Советское радио, 1998. 478 с.

129. *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. М.: ИТИ технологии, 1999. 944 с.

130. *Павленков Ф.* Словарь иностранных слов, вошедших в состав русского языка. М.: Издание Ф. Павленкова, 1911. 370 с.

131. *Ушаков Д.Н.* Толковый словарь современного русского языка. М.: Альта-Принт, 2005. 1216 с.

### **Научная и учебная литература**

132. *Авакьян С.А.* Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. Т. 1. М.: Норма: Инфра-М, 2011. 320 с.

133. *Авакьян С.А.* Конституционное право России: учебное пособие: в 2 т. 4 -е изд., перераб. и доп. Т. 2. М.: Норма: Инфра-М, 2011. 778 с.
134. *Авакьян С.А.* Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. 643 с.
135. *Алексеев С.С.* Общая теория права. Т. 1. М.: Юридическая литература, 1982. 360 с.
136. *Аничкин Е.С.* Преобразование Конституции Российской Федерации и развитие конституционного законодательства в конце XX – начале XXI века. М.: Юрлитинформ, 2010. 416 с.
137. *Баранов В.М.* Правовые формы поощрения в развитом социалистическом обществе: сущность, назначение, эффективность. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1975. 58 с.
138. *Баранов В.М.* Поощрительные нормы советского социалистического права / под ред. М.И. Байтина. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1978. 146 с.
139. *Беккария Ч.* О преступлениях и наказаниях. М.: Стелс, 1995. 304 с.
140. *Бережнов А.Г.* Права личности: некоторые вопросы теории. М.: Изд-во Московского ун-та, 1991. 142 с.
141. *Бойцов А.И.* Выдача преступников. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. 258 с.
142. *Витрук Н.В.* Основы теории правового положения личности в социалистической обществе. М.: Наука, 1979. 229 с.
143. *Воеводин Л.Д.* Юридический статус личности в России М.: Инфра; М-Норма, 1997. 304 с.
144. *Вопленко Н.Н.* Официальное толкование норм права. М.: Юридическая литература, 1976. 352 с.
145. *Вронский О.Г., Колосов Д.В., Родин А.И.* История отечества с древнейших времен до наших дней: пособие для школьников и абитуриентов. М.: Славянский дом книги, 2003. 761 с.
146. *Гессен В.М.* Основы конституционного права. Пг.: Юридический книжный склад «Право», 1917. 439 с.

147. *Грачев Н.И., Гаджи-Заде Э. А.* Формы правления и институт президентства в странах СНГ. Волгоград: Волгоградская академия МВД России, 2005. 168 с.
148. *Гришко А.Я.* Амнистия. Помилование. Судимость. М.: Логос, 2009. 272 с.
149. *Гришко А.Я.* Помилование осужденных в России: научно-практическое пособие. М.: Логос, 2005. 110 с.
150. *Гущина Н.А.* Поощрительные нормы российского права: Теория и законодательная практика. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. 294 с.
151. *Дегтев Г.В.* Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы. М.: Юрист, 2005. 237 с.
152. *Декарт Р.* Сочинения: в 2 т. Т. 1. М.: Мысль, 1989. 654 с.
153. *Дуров В.А.* Ордена России. М.: Воскресенье, 1993. 160 с.
154. *Иеринг Р.* Цель в праве. СПб.: Изд-во Н.В. Муравьева, 1981. 425 с.
155. *Ильин И.А.* Наши задачи: статьи 1948–1954. М.: Айрис-пресс, 2000. 573 с.
156. *Исаев И.А.* История государства и права России: учебник. М.: Юрист, 1999. 608 с.
157. *Кабышев В.Т.* С Конституцией по жизни: избранные труды. М.: Формула права. 2013. 320 с.
158. *Киселева О.М.* Наградная политика // Правовая политика в России: теория и практика / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Проспект, 2006. 750 с.
159. *Кистяковский А.Ф.* Элементарный учебник Общего уголовного права. Т. 1: Общая часть. Киев: Тип. М.М. Стасюлевича, 1875. 413 с.
160. *Колюшин Е.И.* Конституционное (государственное) право России. М.: Московского ун-та, 1999. 381 с.
161. *Комаров С.А.* Механизм правового воздействия // Теория государства и права: курс лекций. Саранск: Изд-во Мордовского ун-та, 1994. 304 с.

162. *Комаров С.А., Малько А.В.* Теория государства и права: учебно-методическое пособие: краткий учебник для вузов. М.: Норма, 2000. 448 с.

163. *Комбарова Е.В.* Конституционно-правовые основы разрешения разногласий в системе органов публичной власти Российской Федерации / под ред. В.Т. Кабышева. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. 256 с.

164. *Комкова Г.Н. и др.* Институт права человека в России / под ред. Г.Н. Комковой. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1998. 216 с.

165. *Комкова Г.Н., Колесников Е.В., Липчанская М.А.* Конституционное право Российской Федерации: учебник для бакалавров. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2013. 457 с.

166. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М.: Эксмо. 2010. 706 с

167. Конституции и конституционные проекты в истории России: сборник документов / сост. И.В. Упоров, О.В. Старков. М.: Юрлитинформ, 2013. 592 с.

168. Конституционное Сопещение: стенограммы, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995. Т. 10. 344 с.

169. Конституция, закон, подзаконный акт / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: Юридическая литература, 1994. 136 с.

170. *Косолапов М.Ф.* Судебная власть в конституционном строе России / под ред. Б.С. Эбзеева. Саратов: Изд-во Саратовской государственной академии права, 2005. 225 с.

171. *Краснов М.А., Шаблинский И.Г.* Российская система власти: треугольник с одним углом. М.: Институт права и публичной политики, 2008. 198 с.

172. *Крутоголов М.А.* Президент Французской Республики. Правовое положение. М.: Наука, 1980. 336 с.

173. Курс советского уголовного права. Часть Общая. Т. 1 / отв. ред. Н.А. Беляев, М.Д. Шаргородский. Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1968. 648 с.

174. *Кутафин О.Е.* Глава государства. М.: Проспект, 2012. 560 с.
175. *Кутафин О.Е.* Конституционное право России: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2007. 447 с.
176. *Лазарев В.В.* Эффективность правоприменительных актов. Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1975. 207 с.
177. *Лазутова М.Н.* Права человека: история и современность. М.: Норма, 1992. 215 с.
178. *Лапина М.А.* Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: научно-практическое пособие. М.: Изд-во Института проблем риска, 2006. 238 с.
179. *Лучин В.О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. 687 с.
180. *Лучин В.О.* Конституционные нормы и правоотношения. М., 1997. 159 с.
181. *Лучин В.О., Мазуров А.В.* Указы Президента Российской Федерации. М.: ЮНИТИ, 2000. 303 с.
182. *Малько А.В.* Льготная и поощрительная правовая политика. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. 233 с.
183. *Марино И.* Президент Российской Федерации: Конституционно-правовые отношения. От Конституционного Сопреждения до современной практики. М.: АЛМИ, 2007. 187 с.
184. *Мароголова И.Л.* Амнистия и помилование в российском законодательстве. М.: Бизнес-школа «Интел-Синтез», 1998. 144 с.
185. *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права. М.: Юрист, 2004. 512 с.
186. *Мионов О.О., Горовцов Д.Е.* Гражданин России: историко-правовой очерк. М.: Норма, 1997. 130 с.
187. *Михлин А.С.* Высшая мера наказания: история, современность, будущее. М.: Дело, 2000. 176 с.
188. *Монтескье Ш.* Избранные произведения. М.: Госполитиздат, 1955. 799 с.

189. *Монтескье Ш.* О духе законов // Соч. Т.1. М.: Норма, 1990. 800 с.
190. *Овсеян Ж.И.* Гражданство в России (общетеоретическое, историческое и конституционно-правовое исследование). Ростов н/Д: Изд-во Южного Федерального ун-та, 2008. 319 с.
191. *Окуньков Л.А.* Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М.: Издательская группа ИНФРА М – НОРМА, 1996. 240 с.
192. *Осокин Г.М.* Том IX Свода законов. Законы о вступлении иностранцев в подданство России. Владикавказ, 1915. 460 с.
193. *Пиголкин А.С.* Процессуальные формы правотворчества / под ред. П.Е. Недбайло, В.М. Горшенева. М.: Юридическая литература, 1976. 424 с.
194. Положение беженцев в мире 1997–1998 гг. Перемещение лица – гуманитарная проблема / гл. ред. Д. Крипп. М.: Интердиалект+, 1997. 311 с.
195. Помилование в Российской Федерации. Информация. Консультация. Содействие / под ред. А.С. Михлина. М.: Юристъ, 2001. 82 с.
196. Права человека: учебник для вузов / отв. ред. Е.А. Лукашева. М.: НОРМА, 1999. 573 с.
197. Права человека: учебник / отв. ред. Е.А. Лукашева. 2-е изд., перераб. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. 560 с.
198. Правовой статус Президента Российской Федерации / под. общ. ред. Ю.А. Дмитриева. М.: Манускрипт, 1997. 538 с.
199. *Радченко В.И.* Президент РФ в системе разделения властей. Саратов: Изд-во Саратовской гос. академии права, 1996. 213 с.
200. *Радченко В.И.* Президент в конституционном строе Российской Федерации. Саратов: Изд-во Саратовской гос. академии права, 2000. 184 с.
201. *Радченко В.И.* Публичная власть и обеспечение государственной целостности Российской Федерации (конституционно-правовые проблемы). Саратов: Изд-во Саратовской гос. академии права, 2003. 320 с.
202. Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. Т. 9. М.: Юридическая литература, 1994. 352 с.

203. *Саженов Ю.В., Селиверстов В.И.* Правовые проблемы помилования в России. М.: ИД «Юриспруденция», 2007. 168 с.
204. *Сахаров Н.А.* Институт президентства в современном мире. М.: Юридическая литература, 1994. 176 с.
205. *Селезнев Г.В., Гневко В.А.* Закон, власть, политика. Государственный и местный уровни. СПб.: Питер, 1998. 252 с.
206. Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики: сборник трудов кафедры конституционного и муниципального права России, посвященный 15-летию Конституции Российской Федерации / отв. ред. С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина. М., 2008. 287 с.
207. *Тихомиров Ю.А.* Конституция. Закон. Подзаконный акт. М.: Юридическая литература, 1994. 136 с.
208. *Тихон Е.А.* Президент Российской Федерации – гарант прав и свобод человека и гражданина Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 2008. 196 с.
209. *Турубинер А.М.* Гражданство// Энциклопедия государства и права: в 3 т. / под ред. П. Стучки. М., 1925. Т. 1. С. 714–731.
210. *Фарбер И. Е.* Правосознание как форма общественного сознания. М.: Юридическая литература, 1963. 205 с.
211. *Чиркин В.Е.* Глава государства. Сравнительно-правовое исследование. М.: Норма, 2010. 240 с.
212. *Черниченко С.В.* Личность и международное право. М.: Международные отношения, 1974. 168 с.

#### **Статьи в научных журналах и сборниках**

213. *Авакьян С.А.* Российской гражданство: опыт и проблемы // Законодательство. 1997. № 5–6. С. 3–5.
214. *Авакьян С.А.* Конституционное право и политика: проблемы взаимодействия в современном мире // Конституционное право и политика: сборник материалов Международной научной конференции, 28–30 марта 2012. М.: Юрист, 2012. С. 15–23.

215. *Анисимов П.В.* Правовое регулирование прав беженцев и вынужденных переселенцев в современной России // Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты: сборник статей / под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород: Изд-во Нижегородской академии МВД России, 2004. С. 133–137.

216. *Антипов А.Н.* Политэмигрант в роли беженца // Земляки (приложение к журналу «Социальная защита»). 2010. № 10. 78–81.

217. *Антипов А.Н.* Право на безопасность // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2011. № 2. С. 25–29.

218. *Боброва Н.А.* 20 лет и 20 недостатков Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 33–37.

219. *Брежнев О.В.* Конституционное полномочие Президента РФ по осуществлению помилования: проблемы правового регулирования // Конституционное право; муниципальное право. 2011. № 11. С. 47–49.

220. *Васильева Т.А.* Институт гражданства: влияние политических факторов на правовое регулирование // Конституционное право и политика: сборник материалов Международной конференции (Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 28–30 марта 2012 г.) / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юрист, 2012. С. 393–399.

221. *Велиева Д.С.* Право на достойный уровень жизни в контексте обеспечения благоприятного состояния окружающей среды: правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционная юстиция в политической и правовой системах России: материалы Международного Конституционного форума (г. Саратов, 15–16 декабря 2011 г.). Вып. 3: сборник научных статей. Саратов: Саратовский источник, 2012. С. 23–30.

222. *Вендина О.И.* Русские за рубежами России // География. 2001. № 11. С. 19–24.

223. *Витрук Н.В.* Конституционные ценности: вопросы теории и практики // Конституция РФ и развитие современной государственности (к 15-летию Конституции РФ): сборник тезисов докладов: по материалам Между-

народной научно-практической конференции (г. Саратов, 3–4 октября 2008 г.) / отв. ред. О.С. Ростова. Саратов, 2009. С. 3–6.

224. *Витрук Н.В.* Статус личности в политической системе общества // Политология: курс лекций. М.: Юрист, 1993. С. 152–154.

225. *Вицин С.Е.* Выступление на Всероссийской конференции «Помилование и исполнение наказаний» (г. Саратов, 25–26 октября 2001 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

226. *Власенко Н.А.* Конкретизация в праве: природа и пути исследования // Конкретизация законодательства как технико-юридический прием нормотворческой, интерпретационной, правоприменительной практики: материалы Международного симпозиума (г. Геленджик, 27–28 октября 2007 г.) / под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2008. С. 23–27.

227. *Волобуева Н.Н.* Правовые формы реализации полномочий Президента Российской Федерации // Юристы – правовед. 2008. № 3. С. 109–113.

228. *Воронина Н.А.* Россия как принимающая сторона: опыт правового регулирования // Вынужденные мигранты и государство. М., 1998. С. 33–36.

229. Выступление доктора юридических наук, профессора С.А. Авакьяна на X Международной научно-практической конференции «Проблемы ответственности в современном праве» (Москва, 2009). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

230. *Григорьева Н.В.* Целесообразность внесения поправок в Конституцию Российской Федерации // Конституция в эпоху глобализации: материалы V Международного конституционного форума, посвященного 20-летию принятия Конституции Российской Федерации (г. Саратов, 12–17 декабря 2013 г.): сборник научных статей. Вып. 5, ч. 1. Саратов: Саратовский источник, 2014. С. 112–115.

231. *Голик Ю.В.* Поощрение и наказание // Коммунист. 1991. № 5. С. 93–97.

232. *Демин Ю.Н.* Из практики работы комиссии по вопросам помилования на территории Свердловской области // Указ Президента РФ от 28 де-

кабря 2001 г. № 1500 "О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации" (теоретические и практические аспекты реализации): материалы Всероссийской научно-практической конференции (24–25 октября 2002 г., г. Брянск). Брянск, 2002. С. 90–94.

233. *Джагарян А.А.* Пробелы в Конституции РФ и конституционный механизм их устранения // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения: материалы Международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова (г. Москва, 28–31 марта 2007 г.) / под ред. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во Московского ун-та, 2008. С. 154–158.

234. *Дмитриев Ю.А., Журавлев А.Л.* Указы Президента в системе законодательства // Президент. Парламент. Правительство. 1998. № 1 (7). С. 11–13.

235. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2005 год // Российская газета. 2006. 15 июня; 21 июня; 29 июня.

236. *Должиков А.В.* Конституционный образ человека // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 2. С. 7–13.

237. *Дорошенко Е.Н.* О перспективах внесения поправок в Конституцию Российской Федерации // Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики: сборник трудов кафедры конституционного и муниципального права России, посвященный 15-летию Конституции Российской Федерации / отв. ред. С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина. М., 2008. С. 268.

238. *Елисеева Н.В.* Проблемы помилования лиц, совершивших насильственные преступления // Насилие. Личность. Общество: тезисы научно-практической конференции. М., 2000. С. 216–218.

239. *Залоило М.В.* Научный прогресс и правотворческая конкретизация // Правовые проблемы научного прогресса: материалы заседаний Международной школы молодых ученых-юристов (г. Москва, 28–30 мая 2009 г.) / отв. ред. В.И. Лафитский. М., 2010. С. 408.

240. *Захарова М. В.* Правовой статус главы государства во французской правовой системе // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6. С. 20–23.

241. *Зорькин В.Д.* Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации // Конституция Российской Федерации: стабильность и развитие общества / отв. ред. Б.Н. Топорнин. М.: Юрист, 2004.

242. *Зуйков А.В.* Администрация Президента Российской Федерации: вчера, сегодня, завтра // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 8. С. 21–29.

243. *Зуйков А.В.* Расширение компетенции института президентства нормативными актами Президента РФ в 1991–1993 годах // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 6. С. 21–25.

244. *Иконникова Г.И.* Аксиология и философия права: методологические основания // Правовая политика и правовая жизнь. 2002. № 2 (7). С. 193–204.

245. *Ильин К., Полат Н.* Буданов просто отложил себе помилование // Известия. 2004. 19 мая.

246. Интервью с М.В. Баглаем, председателем Конституционного Суда РФ // Законодательство. 2003. № 3. С. 2–6.

247. *Кабышев В.Т.* Конституционные ожидания // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 24–27.

248. *Кабышев В.Т.* Человек и власть: конституционные принципы взаимоотношений // Личность и власть (конституционные вопросы): межвузовский сборник научных работ. Ростов-н/Д: Ростовская высшая школа МВД РФ; Саратов: Саратовская государственная академия права, 1995. С. 67–75.

249. *Кабышев В.Т.* Фарбер Исаак Ефимович – видный отечественный ученый, юрист и педагог (17 сентября 1913 г. – 3 июля 1987 г.) // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 4 (93). С. 11–19.

250. *Касьяненко Ж.* Не до ордена – жила бы Родина... Академик В.Л. Янин: «Принципиально не могу принять награду власти» // Советская Россия. 1999. 11 февр.

251. *Кашкин С.Ю.* Вспомогательные органы и учреждения при главе государства // Конституционное (государственное) право зарубежных стран / отв. ред. Б.А. Страшун. М., 1999. Т. 1. С. 590–592.

252. *Козлова Н.* Кто и как может получить политическое убежище в Российской Федерации // Российская газета. 2004. 3 дек.

253. *Колесников Е.В.* Конституция, закон, законность: некоторые вопросы соотношения // Конституционное право и политика: сборник материалов международной конференции (Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова (г. Москва, 28–30 марта 2012 г. ) / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юрист, 2012. С. 165–170.

254. *Комкова Г.Н.* Права и свободы человека в системе конституционных ценностей // Конституция РФ и развитие современной государственности (к 15-летию Конституции РФ): сборник тезисов докладов по материалам Международной научно-практической конференции (г. Саратов, 3–4 октября, 2008 г.) / отв. ред. О.С. Ростова. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 2009. С. 12.

255. *Крючкова Е.А.* К вопросу о необходимости конституционной реформы в современной России // Конституция в эпоху глобализации: материалы V Международного конституционного форума, посвященного 20-летию принятия Конституции Российской Федерации (г. Саратов, 12, 13, 17 декабря 2013 г.) : сборник научных статей. Саратов: Саратовский источник, 2014. Вып. 5, ч. 1. С. 576–580.

256. *Крючкова Е.А.* Конституционно-правовой статус совещательных и консультативных органов при Президенте РФ // Политико-правовые проблемы взаимодействия власти и бизнеса в условиях кризиса: материалы международной научно-практической конференции, посвященной 15-летию Саратовской областной Думы и 100-летию Саратовского государственного университета. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 2009. С. 114–116.

257. *Крючкова Е.А.* К вопросу о полномочиях Президента Российской Федерации по осуществлению помилования // Известия Саратовского ун-та. Новая серия. Экономика. Управление. Право. 2012. Вып. 1. С. 117–120.

258. *Кутафин О.Е.* Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации // Конституция Российской Федерации: стабильность и развитие общества. М.: Юрист, 2004.

259. *Лазарев В.В.* Об установлении пробелов в конституционном праве // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения: материалы Международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова (г. Москва, 28-31 марта 2007 г.) / под ред. С.А. Авакьяна. М.: Юрист, 2008. С. 44–58.

260. *Лебедев В.А.* Пробелы в Конституции Российской Федерации: неотъемлемое свойство или потенциал улучшения? // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения: материалы Международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. (г. Москва, 28–31 марта 2007 г.) / под ред. С.А. Авакьяна. М.: Юрист, 2008. С. 64–69.

261. *Лузин В.В.* Президентская модель разделения властей (на примере США) // Государство и право. 1999. № 3. С. 82–90.

262. *Лучин В.О.* Конституционные деликты // Государство и право. 2000. №1. С. 12-19.

263. *Лучин В.О.* Указ – источник права // Юридический мир. 1998. № 1. С. 34–38.

264. *Марогулова И.Л.* Законодательные проблемы амнистии и помилования // Журнал российского права. 1998. № 1. С. 32–44.

265. *Митюков М.А.* О преобразовании Конституции Российской Федерации // Право и власть. 2001. № 1. С. 105–112.

266. *Митюков М.А.* Об оптимальном варианте развития Конституции Российской Федерации // Законодательство России XII века. М.: Городец, 2002. С. 17–29.

267. *Михлин А.С.* Понятие смертной казни // Государство и право. 1995. № 10. С. 103–111.

268. *Невинский В.В.* К дискуссии о юридической конструкции правового статуса личности // Обеспечение прав и свобод человека и гражданина: сборник статей по итогам научно-практической конференции (г. Тюмень, 17–19 ноября 2005 г.) / под ред. Г.Н. Чеботарева. Тюмень, 2006. С. 8–9.

269. *Невинский В.В.* Конституция Российской Федерации и достоинство человека (воспоминание о будущем) // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 48–54.

270. *Нырко В.В.* Правовое поощрение как средство инновационного экономического развития // Политико-правовые проблемы взаимодействия власти и бизнеса в условиях кризиса: материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 15-летию Саратовской областной Думы и 100-летию Саратовского гос. университета им. Н.Г. Чернышевского. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 2009. С. 232–236.

271. *Окуньков Л.А.* Правовые акты Президента: их статус, направленность, содержание // Журнал российского права. 1997. № 2. С. 14–23.

272. *Окуньков Л.А.* Президент и Правительство (в механизме государственной власти) // Журнал российского права. 2001. № 2. С. 3–10.

273. *Омельченко И.* С доктриной вас! // Российская газета. 2006. 12 мая.

274. *Оноколов Ю.П.* К вопросу о помиловании осужденных военнослужащих // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. М.: Юрист, 2010. № 6. С. 17–20.

275. *Панов А.А.* Совещательные и консультативные органы при Президенте Российской Федерации: общие принципы формирования и наделения компетенцией, место в системе президентской власти // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 3. С. 20–24.

276. *Петровский Д.Н.* К вопросу об устройстве вспомогательных органов общей компетенции при главе государства // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 6. С. 32–36.

277. *Подмарев А.А.* Возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина как конституционный принцип правового статуса личности в Российской Федерации // Вестник Российского университета дружбы народов. 2013. № 1. С. 13–20.

278. *Понизова Е.В.* Становление института гражданства в современной России // Правовая политика и правовая жизнь. Саратов, 2010. № 2(39). С. 64–71.

279. *Прохоров Л.А.* Эффективность института помилования: итоги анализа девятилетнего регионального опыта // Российский следователь. 2011. № 5. С. 23–26.

280. *Приставкин А.И.* Выступление на Всероссийской конференции по проблемам помилования (Великий Новгород, 25–26 октября 2000 г.). М.: Юридическая литература, 2001. С. 15–17.

281. *Прокофьев Г.С., Чигидин Б.В.* Законодательная техника // Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии / отв. ред. Р.Ф. Васильев. М.: Юриспруденция, 2000. С. 98–103.

282. *Резников В.М.* Методологический анализ механизмов в науках о жизни // Философия науки. 2009. № 3 (42). С. 115–116.

283. *Снежко О.А.* Президент Российской Федерации – гарант прав и свобод граждан // Право и политика. 2005. № 2. С. 69–77.

284. *Спицын В.И.* К вопросу о помиловании // Современное право. 2002. № 12. С. 39–42.

285. *Таева Н.Е.* Некоторые проблемы преобразования Конституции Российской Федерации // Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики: сборник трудов кафедры конституционного и муниципального права России, посвященный 15-летию Конституции Российской Федерации / отв. ред. С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина. М., 2008. С. 253.

286. *Тычинский В.Ю.* Обсуждая вопросы применения Указа «О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации» // Указ Президента РФ от 28 декабря 2001 г. № 1500 «О комиссиях по

вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации» (теоретические и практические аспекты реализации): материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Брянск, 24–25 октября 2002 г.) / под ред. Р.М. Цивилева, А.Я. Гришко. М.; Брянск, 2002. С. 34–39.

287. *Фадеев В.И.* Конституция Российской Федерации: проблемы развития и стабильности // *Lex russica*. 2013. № 12. С. 1292–1306.

288. *Чиркин В.Е.* Конституция Российской Федерации: к вопросу о пробелах и дефектах // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения: материалы международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова (г. Москва, 28–31 марта 2007 г.) / под ред. С.А. Авакьяна. М.: Юрист, 2008. С. 58–64.

289. *Шмавонян Г.А.* Президентская власть и разделение властей в полупрезидентской республике: опыт Армении // *Государство и право*. 2000. № 1. С. 87–97.

290. *Щербаков А.* Из нежных рук – и награда дороже // *Российская газета*. 1998. 6 марта.

291. *Щербакова Н.В.* Пробелы в Конституции Российской Федерации как проблема теории конституционного права // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения: материалы Международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова (г. Москва, 28-31 марта 2007 г.) / под ред. С.А. Авакьяна. М.: Юрист, 2008. С. 100–105.

292. *Щипанов А.В.* О вспомогательных и совещательных органах при Президенте Российской Федерации // *Российский юридический журнал*. 2009. № 5. С. 232–235.

### **Диссертации и авторефераты диссертаций**

293. *Арутюнян А.Ш.* Конституционно-правовой статус Президента Республики Армения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997. 38 с.

294. *Балашова Т.Н.* Конституционно-правовое регулирование миграции в современной России: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2011. 42 с.

295. *Баранов В.М.* Поощрительная норма советского социалистического права: автореф. дис... канд. юрид. наук. Саратов, 1975. 23 с.

296. *Березка С.В.* Конституционно-правовой статус главы государства в России и Украине (сравнительно-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 28 с.

297. *Бобылева К.Н.* Полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти: автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2007. 26 с.

298. *Брянцев О.Г.* Гражданство Российской Федерации: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 1993. 16 с.

299. *Верстов В.В.* Нормативно-правовые акты Президента Российской Федерации (теоретический и историко-правовой анализ): дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2006. 196 с.

300. *Винокуров В.А.* Конституционно-правовые основы регулирования наград государства в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. 515 с.

301. *Вокуев М.Р.* Миграционное право современной России: теоретико-правовой анализ: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2006. 28 с.

302. *Гукасов И.А.* Институт помилования в Российской Федерации: конституционно-правовые начала: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2008. 32 с.

303. *Джангирян Ж.Д.* Разделение властей в Республике Армения: конституционная модель и практика: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. 52 с.

304. *Дуэль В.М.* Государственные награды в российском праве: проблемы теории и практики: дис. канд. юрид. наук. М., 2005. 181 с.

305. *Кичалюк О.Н.* Акты Президента Российской Федерации (конституционно-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999. 21 с.

306. *Миронов М.А.* Обращения граждан как конституционно-правовой институт. Проблемы реализации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002. 48 с.

307. *Налбандян А.С.* Применение поощрительных норм российского права. Проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 1994. 26 с.

308. *Панов А.А.* Президент Российской Федерации как гарант государственного единства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 218 с.

309. *Петровский Д.Н.* Конституционно-правовой статус вспомогательных органов при главе государства (сравнительно-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 20 с.

310. *Попов А.В.* Помилование в Российской Федерации: дис. канд. юрид. наук, Барнаул, 2010. 200 с.

311. *Радченко В.И.* Конституционные основы государственной целостности Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. 355 с.

312. *Скрыпников Н.Н.* Конституционно-правовые основы деятельности Администрации Президента Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2005. 26 с.

313. *Снежко О.А.* Конституционные основы государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999. 195 с.

314. *Трофимов Е.В.* Правовое регулирование государственных наград Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 25 с.

315. *Трофимов Е.В.* Наградное дело в Российской Федерации: административно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. 42 с.

316. *Шуршалова Е.С.* Конституционно-правовое регулирование и защита прав беженцев, вынужденных переселенцев в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов. 2012. 248 с.

**Интернет-ресурсы**

317. Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 15.07.2012).

318. Официальный сайт Федеральной миграционной службы России. URL: <http://www.fms.gov.ru> (дата обращения: 15.07.2012).

319. Официальный сайт Федеральной службы исполнения наказания России. URL: <http://fsin.ru> (дата обращения: 15.07.2012).

320. Официальный сайт Белого дома. URL: <http://www.whitehouse.gov> (дата обращения: 15.07.2012).

321. Официальный сайт Государственного Департамента США. URL: <http://www.state.gov> (дата обращения: 30.07.2012).

322. Официальный сайт Департамента здравоохранения и социального обеспечения США . URL: <http://www.hhs.gov> (дата обращения: 30.07.2012).

323. Официальный сайт Департамента национальной безопасности США. URL: <http://www.dhs.gov/index.shtm> (дата обращения: 30.07.2012).

324. Официальный сайт Департамента труда США. URL: <http://www.dol.gov> (дата обращения: 30.07.2012).

325. Официальный сайт Департамента Юстиции США. URL: <http://www.justice.gov> (дата обращения: 30.07.2012).

326. Официальный сайт Конгресса США. Конституция США 1787 г. URL: [http://www.senate.gov/civics/constitution\\_item/constitution.htm](http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm) (дата обращения: 30.07.2012).

327. Официальный сайт Услуг Гражданства и Иммиграции Соединенных Штатов. URL: <http://www.uscis.gov/files/article/M-476.pdf> (дата обращения: 30.07.2012).

328. Официальный сайт Правительства Ирландии. URL: <http://www.citizensinformation.ie/en> (дата обращения: 30.07.2012).

329. Официальный сайт Правительства Французской республики. URL: <http://www.gouvernement.fr/> (дата обращения: 24.07.2012).

330. Официальный сайт Президента Республики Армения. URL: <http://www.president.am/ru> (дата обращения: 24.07.2012).

331. Официальный сайт Правительства Республики Армения. URL: <http://www.gov.am/ru> (дата обращения: 24.07.2012).
332. Глава Минюста против федерального закона о помиловании. URL: <http://lenta.ru/russia/2001/07/20/pardon> (дата обращения: 02.09.2013).
333. *Гусев Д.* Новая иммиграционная политика: результаты и споры. URL: [http://www.rfi.fr/acturu/articles/109/article\\_2306.asp](http://www.rfi.fr/acturu/articles/109/article_2306.asp) (дата обращения: 21.02.2011).
334. Конституция Российской Федерации (проект С.С. Алексеева и С.М. Шахрая) / [Электронный музей конституционной истории России]. URL: <http://www.rusconstitution.ru/term/38/> (дата обращения: 15.05.2014).
335. *Конджакулян К.М.* Сущность института президентства в Российской Федерации и Республике Армения в контексте исполнительной власти. URL: <http://justicemaker.ru/view-article.php?id=10&art=1807> (дата обращения: 12.11.2013).
336. *Крюкова Е.* Политическое убежище. URL: [http://therussianamerica.com/web\\_NEWS/articles/4558/1/](http://therussianamerica.com/web_NEWS/articles/4558/1/) (дата обращения: 07.03.2013).
337. Литва лишила Киселева государственной награды. URL: <http://www.vz.ru/news/2014/4/3/680381.html> (дата обращения: 09.05.2014).
338. *Медведев Д.А.* Выступление на международной конференции «Современное государство и глобальная безопасность». URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/5469> (дата обращения: 28.04.2013).
339. О помиловании Ходорковского // Аналитический центр Юрия Левады. URL: <http://www.levada.ru/press/2011022805.html> (дата обращения: 17.09.2012).
340. Почему Солженицын отказался от награды Ельцина, но принял другую во времена Путина. URL: <http://www.zagolovki.ru/daytheme/solshe-nitsen/03Aug2009> (дата обращения: 31.08.2011).
341. Процедура получения политического убежища в Швейцарии. URL: <http://www.isyours.com/r/immigratsija/programmy/ubezhische/procedura.html> (дата обращения: 20.01.2011).

342. Путин разубедил Сноудена просить убежища в России, объявил Песков. URL: <http://www.newsru.com/russia/02jul2013/narrowbed.html> (дата обращения: 02.09.2013).

343. Российская Конституция: первые 20 лет [Всероссийский центр изучения общественного мнения]. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114640> (дата обращения: 13.05.2014).

344. Россия согласилась обеспечить личную безопасность Януковича. URL: <http://lenta.ru/news/2014/02/27/safe/> (дата обращения: 10.05.2014).

345. Россияне одобряют поступок Сноудена и предоставление ему убежища. URL: <http://izvestia.ru/news/554747> (дата обращения: 02.09.2013).

346. *Старцев А.Ю.* Поручения Президента РФ: анализ инструмента дискреционной власти. URL: <http://yaroslav-startsev.narod.ru/porutch.pdf>.