Хидзев Алимбек Туземович. Акты главы государства в системе законодательства (сравнительно-правовое исследование): диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Хидзев Алимбек Туземович;[Место защиты: ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»], 2018

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Глава Российского государства – Президент Российской Федерации – занимает важное место в системе государственной власти нашей страны. Согласно Конституции РФ 1993 г. Президент РФ формально не относится ни к одной из ветвей государственной власти, при этом его функции и полномочия достаточно широки и объемны. Не случайно в тексте Конституции содержатся положения о том, что Президент РФ является гаранто Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина; на главу государства возложены обязанности по обеспечению суверенитета страны, ее независимости и государственной целостности, согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

Анализ отечественной научной литературы свидетельствует о том, что многие ученые-конституционалисты и теоретики права обеспокоены столь широким кругом полномочий Президента РФ. Сложившаяся практика использования указов Президента РФ для восполнения пробелов в законодательстве привела к появлению таких понятий, как «указное право», «компетенционная экспансия Президента РФ», «персоналистский режим» и т.д.

Традиционно, компетенция глав государств обусловлена их конституционно-правовым статусом, а также возложенными на них функциями, внешнее выражение этих полномочий проявляется в издаваемых ими актах. В соответствии с этой концепцией Президент США, так же, как и Глава Российского государства, обладает широкой компетенцией. Согласно Конституции V Республики, Президент Французской Республики обладает значительными полномочиями в сфере нормотворчества. Отдельный научный интерес представляют статус и полномочия Председателя КНР, который одновременно является Генеральным секретарем Центрального Комитета Коммунистической партии КНР.

Подобная специфика устройства государственной власти нередко иводит к тому, что глава государства в инициативном порядке издает авовые акты для восполнения законодательных пробелов. Это может быть ловлено различными факторами. В отдельных странах такие полномочия могут быть делегированы главе государства в конституционно-правовом орядке: могут вытекать из смысла положений Конституции государства огласно концепции «подразумеваемых», «скрытых» полномочий), либо прямо предусматриваться в случае наступления обстоятельств, при которых необходимо принимать оперативные решения: чрезвычайные происшествия, внешняя военная агрессия и т.д. Так, например, в трудах американских ученых получила широкое освещение исполнительная директива Президента США, устанавливающая возможность экспроприации объектов частной

4 собственности по решению федеральных органов исполнительной власти. Впоследствии она стала предметом рассмотрения в Верховном Суде (дело Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer 343 U.S. 579 (1952)), который, в результате, признал отсутствие у Президента США соответствую полномочий.

Вместе с тем, в российской юридической науке теоретические и практические проблемы правотворческой деятельности глав государств, наделенных широкими конституционными полномочиями, освещены весьм поверхностно. Также отсутствуют научные труды, где дается современная оценка концепции восполняющего нормотворчества Президента РФ.

В связи с указанными обстоятельствами сравнительно-правовое исследование правовых актов глав Российской Федерации, США, Франции и КНР и их роли в системе законодательства позволит актуализировать и уточнить современное состояние указанных проблем, установить роль и значение актов главы государства в системе законодательства, выявить механизмы легитимации актов главы государства, замещающих законодательные акты, что имеет высокое научно-практическое значение.

**Степень научной разработанности проблемы.** Проблемам юридической природы и сущности актов Президента РФ посвящены работы Ю.Г. Арзамасова, И.М. Байкиной, Н.А. Бобровой, А.Л. Бредихина, Г.С. Кириенко, В.В. Верстова, С.Н. Волковой, И.Л. Волошенко, А.М. Гайдарбековой, Г.А. Грищенко, А.В. Зуйкова, О.М. Валуевой, С.А. Иванова, Т.В. Кашаниной, Г.С. Кириенко, А.Л. Бредихина, О.Н. Кичалюк, Л.Ю. Колюшкиной, М.А. Краснова, И.Г. Шаблинского, И.И. Кузнецова, К.Е. Лукичева, Е.А. Лукьяновой, А.В. Мазурова, Ю.В. Монаховой, Б.В. Николаева, С.Н. Овчинникова, О.Н. Ординой, Е.А. Певцовой, И.Е. Полуниной, Е.В Шленевой, М.Ю. Романа, Д.Ю. Скуратова, A.Н. Чертковой, А.А. Романовской, Л.Р. Симонишвили, Б.А. Страшуна, М.С. Студеникиной, А.А. Суханова, В.П. Уманской, М.П. Фомиченко и др.

Общей проблематике конституционно-правового статуса главы государства в системе разделения властей, системе законодательства РФ, рмативным правовым актам посвящены работы ученых-конституционалистов и теоретиков права С.А. Авакьяна, И.Н. Барцица, С.В. Бошно, Ю.А. Дмитриева, A.JI. Журавлева, О.Е. Кутафина, В.О. Лучина, .B. Мицкевича, Л.А. Окунькова, В.И. Радченко, А.С. Пиголкина, .А. Тихомирова, Т.Я. Хабриевой, И.Д. Хутинаева, В.Е. Чиркина, Б.С. Эбзеева и др.

Проблематике правового статуса актов главы государства в системе законодательства зарубежных стран посвящены труды таких ученых, как A.H. Aufses, H.H. Bruff, R.B. Cash, L. Clifford, J. Contrubis, J. Crouch, V.S. Chu, Ch. Edelson, C. Edwin, J.L. Fleishman, T. Garvey, T.F. Gaziano, J. Hart, A. Kate,

5 K.R. Mayer, R. Moss, M.J. Rozell, M.A. Sollenberger, P.M. Shane, G.A. Shubert (Jr.), A.L. Warber, и др.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения в сфере осуществления правотворческой деятельности главами государств в Российской Федерации и зарубежных странах.

**Предметом диссертационного исследования** являются нормы конституционного права Российской Федерации, а также КНР, США, Французской Республики, регламентирующие основания и порядок издани главами указанных государств правовых актов для реализации конституционных функций и полномочий.

**Целью диссертационной работы** является комплексный анализ конституционно-правовой природы актов главы государства в Российской Федерации и зарубежных странах, а также роли и значения таких актов в системе национального законодательства.

**Для достижения указанной цели были поставлены следующие задачи:**

определить понятие указов и распоряжений Президента РФ как основных актов главы государства, их сущность и форму;

выявить подходы к классификации актов Президента РФ;

проанализировать акты главы государства в системе законодательства РФ;

- выделить особенности правового регулирования актов главы  
государства в системе законодательства США;

установить конституционно-правовой статус актов главы государства в системе законодательства Франции;

изучить правовые особенности актов главы государства в системе законодательства КНР;

исследовать возможность использования зарубежного опыта для совершенствования российского законодательства.

**Методологической основой исследования** стали общенаучные и частнонаучные методы познания права. К числу общенаучных методов, использованных в диссертационном исследовании, следует отнести анализ, в т.ч. системный анализ, ретроспективный анализ, синтез, индукцию, дедукцию и др. методы. Из частнонаучных методов познания были использованы формально-юридический, историко-правовой и сравнительно-правовой и статистические методы. Для выявления признаков и свойств правовых документов был использован метод контент-анализа.

**Теоретическую основу диссертации** составляют работы отечественных и зарубежных ученых-теоретиков и конституционалистов по теории государства и права, конституционному праву, материалы научно-практических конференций, посвященные проблематике настоящего исследования, диссертационные исследования.

**Нормативная правовая основа диссертационного исследования.**

При подготовке диссертации были проанализированы нормативные правовые акты Российской Федерации, закрепляющие статус и полномочия Президента РФ, в том числе: Конституция Российской Федерации 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ в 2008 г. и в 2014 г.), федеральные конституционные законы (в т.ч. от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) «О чрезвычайном положении», от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 28 декабря 2016 г.) «О Правительстве Российской Федерации»); федеральные законы (в т.ч. от 28 декабря 2010 г. (ред. от 5 октября 2015 г.) № 390-ФЗ «О безопасности», от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) «О стратегическом планировании в Российской Федерации»); указы Президента РФ (в т.ч. от 2 мая 1996 г. № 638 «О порядке подготовки проектов указов, распоряжений Президента Российской Федерации, предусматривающих принятие постановлений, распоряжений Правительства Российской Федерации»), иные нормативные правовые акты. Диссертантом также были изучено законодательство США (в том числе, Конституция США 1787 г., Том 3 Свода законов США (U.S. Codes) «The President»), Французской Республики (Конституция V Французской республики 1958 г., нормы, имеющие конституционный статус (основные принципы, признанные законами Французской Республики (les principes fondamentaux reconnus par les lois de la Rpublique), принципы и цели конституционного значения (les principes et objectifs de valeur constitutionnelle) и др.), органические законы Франции) и КНР (Конституция КНР 1982 г., Закон «О правотворчестве» 2004 г. и др.), закрепляющее полномочия глав соответствующих государств в сфере издания правовых актов различной правовой природы.

**Эмпирическую основу исследования** составили указы и распоряжения Президента Российской Федерации; исполнительные и административные директивы Президента США, опубликованные в Собрании актов Президента США (Compilation of Presidential Documents, CPD) и Своде федеральных постановлений США (Code of Federal Regulations, FR), исполнительные соглашения (executive agreements) и другие акты авы государства; декреты Президента Французской Республики, законодательные декреты (decret-loi) и ордонансы Правительства Франции (ordonnance), опубликованные в официальных источниках правовой нформации; акты Председателя КНР. В рамках исследования ституционных полномочий глав государств, актов, замещающих законодательные акты, было выявлено и проанализировано 129 «восполняющих» указов Президента РФ, более 800 исполнительных директив Президента США, около 1900 законодательных декретов и ордонансов Президента и Правительства Франции по различным критериям.

Также проанализирована законодательная деятельность субъектов права законодательной инициативы РФ (Президента РФ, депутатов Государственной Думы, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, членов Совета Федерации, Правительства РФ, Конституционного и Верховного Суда РФ, законодательных (представительных) органов субъектов РФ); правотворческая деятельность органов государственной власти США, Франции, КНР. Исследованы решения Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, судов общей юрисдикции РФ, решения Верховного Суда США, Кассационного Суда Франции по делам о проверке конституционности и законности актов глав соответствующих государств.

**Научная новизна диссертационного исследования** обосновывается выбором тематики исследования и подходом к ее рассмотрению. Автором осуществлен конституционно-правовой анализ актов глав государства в Российской Федерации, а также зарубежных стран в рамках сравнительно-правового исследования. Диссертантом проведена классификация таких актов, проанализирована концепция «восполняющего нормотворчества», согласно которой Президент РФ может издавать указы для устранения законодательных пробелов, выявлены схожие правовые институты в США, Франции, КНР. Автором выявлены современные тенденции и закономерности развития президентского правотворчества, рассмотрено соотношение институтов «восполняющего нормотворчества» и делегированного законодательства в отдельных зарубежных странах.

**На защиту выносятся следующие положения и выводы, содержащие элементы научной новизны.**

1. Сформулированы авторские определения следующих правовых актов Президента Российской Федерации:

а) нормативный указ Президента РФ – нормативный правовой акт,  
принятый на основании конституционных функций и полномочий главы  
государства, содержащий волю главы государства, направленный на  
установление общеобязательных правил, регулирующих общественные  
тношения по наиболее важным вопросам государственного управления;

б) ненормативный указ Президента РФ – правовой акт, содержащий  
волю главы государства, направленный на индивидуальное урегулирование  
общественных отношений, прямо установленных в Конституции РФ и

едеральных законах (о назначении и освобождении от должности оводителей центральных органов и иных структур системы федеральной исполнительной власти, о предоставлении гражданства или выходе из гражданства, о предоставлении политического убежища, о награждении государственными наградами, о присвоении специальных званий, классных чинов, почетных званий Российской Федерации, о помиловании и т.д.);

в) распоряжение Президента РФ – правовой акт, содержащий волю главы государства, принятый на основании его конституционных полномочий и функций, регулирующий оперативные, организационные и кадровые вопросы деятельности главы государства.

2. Систематизированы подходы к классификации актов Президента Диссертантом предложены отдельные критерии классификации актов главы государства:

епленные

а) по критерию конституционной определенности: указы и  
распоряжения, как виды актов главы государства, специально закре  
ст. 90 Конституции РФ;

б) по критерию юридической силы нормативные указы Президента РФ  
подразделяются на подзаконные указы (принимаемые на основании и во  
исполнение федеральных конституционных и федеральных законов, срок  
действия которых равен сроку действия федеральных законов) и указы,  
восполняющие законодательные пробелы, и приравненные по юридической  
силе к федеральным законам, действующие вплоть до принятия  
соответствующих законов;

в) в зависимости от функции, реализуемой Президентом РФ как  
Верховным Главнокомандующим Вооруженных Сил, его правовые акты  
могут быть подразделены на приказы (индивидуальные правовые акты,  
издаваемые по вопросам, прямо предусмотренным в федеральном  
законодательстве) и директивы (акты Президента РФ распорядительного  
характера по вопросам военного управления);

г) в зависимости от ветви государственной власти, на взаимодействие с  
которой направлены акты Президента РФ, последние подразделяются на  
следующие виды:

Фе по до от па Пр

акты, издаваемые во взаимодействии с органами исполнительной власти: указы и распоряжения; поручения и указания; приказы и директивы;

акты, издаваемые во взаимодействии с органами законодательной власти: указы о введении чрезвычайного положения, направляемые в Совет Федерации Федерального Собрания РФ; письма о внесении законопроектов в

орядке законодательной инициативы, о ратификации международных говоров; письма в Государственную Думу Федерального Собрания РФ об

отклонении в соответствии с ч. 3 ст. 107 Конституции РФ принятых этой

палатой федеральных законов; предложения кандидатуры Председателя равительства РФ, иных назначаемых палатами Федерального Собрания лиц;

послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ; заключения по

законопроектам;

- акты, издаваемые во взаимодействии с органами судебной власти:  
указы о назначении судей федеральных судов; запросы и ходатайства  
Президента РФ в Конституционный Суд РФ.

азы гг. ых

1. Уточнено содержание восполняющего нормотворчества Президента РФ как деятельности по устранению законодательных пробелов его указами до принятия соответствующего закона. В результате проведенного анализа теоретических источников, нормативных правовых актов, материалов судебной практики Конституционного Суда РФ диссертантом были установлены особенности реализации концепции восполняющего нормотворчества. Исследование показало, что т.н. «восполняющие» указы издавались в период становления российской государственности в 1990-х ХХ в., их издание было обусловлено необходимостью принятия оперативны решений для устранения значительных пробелов в законодательстве; имели срочный характер (издавались «до принятия соответствующих законодательных актов»), что предотвращало их коллизию с принимаемыми в последующем законами. Путем анализа федерального законодательства и указов Президента РФ в период с 1991 по 2016 гг. выявлена тенденция развития данного вида нормотворчества, установлено, что доля «восполняющих» указов Президента РФ сокращается одновременно с увеличением частоты использования Главой государства права законодательной инициативы.
2. По результатам систематизации и исследования правовых актов Президента США, представленных на официальных интернет-порталах -источниках опубликования правовых актов, изложены основные подходы к определению понятия и видов актов главы государства:

а) уточнена правовая природа исполнительных директив Президента  
США как актов, издаваемых им при осуществлении полномочий в сфере  
исполнительной власти. Посредством данных правовых актов определяются  
общие направления внутренней и внешней политики государства,  
устанавливается структура деятельности органов исполнительной власти.

В результате обобщения судебной практики Верховного Суда США было установлено, что отдельные исполнительные директивы Президента США были приняты по предметам законодательного регулирования, что соответствует концепции восполняющего нормотворчества. При этом решающим фактором легитимации актов главы государства, изданных им для восполнения пробелов в законодательстве, является их одобрение и поддержка со стороны Конгресса США;

б) выявлены характерные признаки обращений Президентов США к  
онгрессу, нации США (State of the Union Addresses & Messages), а также  
щие и отличительные черты обращений Президента США и посланий

Президента РФ.

Обращения Президента США издаются ежегодно перед началом сессии Конгресса США. Кроме того, президенты издавали обращения перед началом и в конце президентского срока. Как правило, в обращениях обозначены основные вопросы внешней и внутренней политики государства, их видение

10 главой государства, в них определяются конкретные цели и задачи в различных сферах деятельности. Обращения могут быть адресованы Конгрессу США, Конгрессу и народу (путем теле- и радиотрансляции) либо, в отдельных случаях, только народу США.

вовыми авления задачи, ляемые

Послания Президента РФ не являются нормативными правовыми актами, однако на их основе обозначаются основные направления деятельности государственных органов, ставятся конкретные цели и на их основе составляются поручения и указания, направляемы министерствам, службам и агентствам.

5. По результатам анализа законодательства Французской Республики  
уточнены виды и особенности правовых актов, издаваемых высшими  
органами исполнительной власти - Президентом и Правительством Франции.  
Выделены группы актов, издаваемых главой государства для замещения  
законодательных актов:

а) ордонансы, издаваемые в соответствии со ст. 38 Конституции V  
Республики для регулирования общественных отношений, подлежащих  
законодательному закреплению, при наличии специальных полномочий,  
делегированных Парламентом Совету Министров. Установлено их сходство с  
законодательными декретами (decret-loi), существовавшими со времен III  
Республики, а также отличительная черта – ордонансы, в отличие от  
законодательных декретов, требуют утверждения со стороны парламента;

б) ордонансы, издаваемые в порядке ст. 74-1 Конституции Франции, в  
заморских коллективах и в Новой Каледонии для адаптации положений  
законов, действующих в метрополии к условиям этих территорий или в  
отношении сообществ, имеющих особую организацию, при условии, что  
закон специально не исключает в отношении названных положений  
использование этой процедуры.

Диссертантом также выявлено тесное взаимодействие Главы государства и Совета министров Французской Республики в процессе осуществления нормотворческих полномочий. Путем статистико-правового анализа установлены особенности и порядок использования актов главы осударства и правительства, уточнено их место в системе нормативных вовых актов.

6. В диссертации прослежен ход конституционных преобразований в  
КНР в аспекте трансформации полномочий главы государства по изданию

авовых актов, выявлены политико-правовые условия принятия ствующей Конституции КНР 1982 г., оказавшие влияние на закрепление конституционного статуса Председателя КНР. Изучив научные труды российских и зарубежных ученых, а также проанализировав законодательство КНР, диссертант пришел к выводу, что должность Председателя КНР не обладает конституционно-правовыми характеристиками, тождественными характеристикам главы государства в Российской Федерации, США и

11 Франции. Объем конституционных полномочий Председателя КНР существенно ограничен: он наделен полномочием принимать указы (директивы) исключительно по вопросам, прямо предусмотренным в Конституции КНР. Данная особенность правового положения главы государства связана со спецификой устройства государственной власти КНР, которая предрасположена к принятию административных предписаний вместо издания нормативных правовых актов.

7. В результате проведенного сравнительно-правового исследован установлено, что в Российской Федерации и зарубежных странах, где глава государства обладает значительными конституционными полномочиями, зачастую, возникает проблема соотношения юридической силы актов главы государства и законов.

Сделан вывод, что акты главы государства, как правило, имеют подзаконный характер, однако в случае необходимости осуществления оперативного нормативного регулирования главой государства могут быть изданы акты, «восполняющие» законодательные пробела, действующие до принятия соответствующих законов. В зарубежных странах полномочия по изданию правовых актов, «замещающих» законы, предоставляются главе государства в порядке делегированного законотворчества. В случаях, когда возникает сомнение в обоснованности принятия акта главой государства и его соответствия законам, суды принимают во внимание поддержку волеизъявления главы государства, содержащегося в спорном правовом акте, со стороны высшего законодательного (представительного) органа государства.

По мнению диссертанта, принятие Президентом РФ «восполняющих» указов, устраняющих пробелы в федеральном законодательстве, не противоречит основополагающим принципам правового государства. Вместе с тем, порядок реализации данного «скрытого» полномочия, вытекающего из содержания норм Конституции РФ, требует законодательного закрепления на основе следующих принципов:

а) «восполняющий» указ не противоречит смыслу и содержанию норм  
онституции РФ;

б) действует до принятия соответствующего федерального закона;

в) если в течение 6 месяцев со дня издания указа не будет принят  
соответствующий федеральный закон, указ Президента РФ прекращает свое  
ействие.

**Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования.** Материалы настоящего диссертационного исследования

т быть использованы в процессе изучения различных конституционно-правовых и сравнительно-правовых дисциплин, таких как «Акты органов исполнительной власти», «Правовые акты главы государства в зарубежных странах», «Конституционное право Российской Федерации»,

12 «Конституционное право зарубежных стран», «Правовые акты управления» и т.д.

и а и

тьях

**Апробация результатов исследования.** Основные положения диссертации обсуждены на заседании кафедры государственного и муниципального управления Института государственной службы и управления ФГОУ ВО «Российская академия народного хозяйства государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Основные научные результаты диссертации опубликованы в 6 стать (одна из которых в соавторстве) в журналах, включенных в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, утвержденный Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации, в которых могут быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени доктора или кандидата юридических наук, и 3 статьях в иных научных изданиях. Результаты научного исследования также апробированы в виде сообщений на научных конференциях и круглых столах, в том числе: «Правовое регулирование системы нормативных правовых актов и российского законодательства в проекте федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (Москва, 13 марта 2015 г.; «Коррупциогенные факторы: правовое регулирование и практика реализации». Москва, 23 сентября 2015 г.).

чения, спи

**Структура диссертации.** Диссертация состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения, списка использованных правовых актов и научной литературы.