

Отдельные полномочия Президента Российской Федерации в области обороны

Светашов Ярослав Юрьевич

Российский государственный университет правосудия

Магистрант

Аннотация

В статье исследуется конституционно-правовой статус Президента РФ как Верховного Главнокомандующего. В рамках работы осуществляется анализ доктринальных подходов к определению места главы государства в системе разделения властей и классифицирует его полномочия в области обороны. Особое внимание уделено исторической ретроспекции института военного управления и правовой природе имплицитных полномочий Президента, подтвержденных практикой Конституционного Суда РФ в условиях экстраординарных ситуаций.

Ключевые слова: Президент РФ, Верховный Главнокомандующий, конституционно-правовой статус, оборона, разделение властей, имплицитные полномочия, военная доктрина.

Specific powers of the President of the Russian Federation in the field of defense

Svetashov Yaroslav Urievich

Russian State University of Justice

Master's Student

Abstract

The article examines the constitutional and legal status of the President of the Russian Federation as the Supreme Commander-in-Chief. The study analyzes doctrinal approaches to determining the Head of State's place within the system of separation of powers and classifies his powers in the field of defense. Special attention is paid to a historical retrospection of the military management institute and the legal nature of the President's implicit powers, as confirmed by the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation in extraordinary situations.

Keywords: President of the Russian Federation, Supreme Commander-in-Chief, constitutional status, defense, separation of powers, implicit powers, military doctrine.

Исследование отдельных полномочий Президента Российской Федерации в области обороны невозможно без скрупулезного анализа его конституционно-правового статуса. Вопрос определения роли и места

Президента Российской Федерации в системе государственной власти остается актуальным и в настоящее время.

Целью исследования является комплексный анализ конституционно-правового статуса и классификация полномочий Президента Российской Федерации в области обороны с учетом исторической ретроспективы института Верховного Главнокомандования и практики реализации имплицитных полномочий главы государства.

Конституция Российской Федерации в ст. 80 провозглашает Президента Российской Федерации главой государства. Вместе с тем, специалисты конституционного права конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации рассматривают исходя из различных подходов.

С.А. Авакьян указывает на то, что Президент Российской Федерации является органом государственной власти, действующем на федеральном уровне при этом, с Государственной Думой и Советом Федерации он находится в типичных властеотношениях, где «ни одна сторона не находится в подчинении у других» [1]. Такого подхода придерживается и А.В. Безруков, который в том числе отмечает, что Президент Российской Федерации хоть «формально не принадлежит ни к одной из ветви власти, но он обеспечивает их согласованное функционирование» [2]. То есть согласно данному подходу Президент Российской Федерации выступает единоличным органом государственной власти и не входит ни в законодательную, ни в исполнительную, ни в судебную ветвь власти.

М.В. Баглай при анализе полномочий Президента Российской Федерации указывает на «особый статус главы государства, вытекающий из его собственных полномочий, обязанности выступать гарантом конституции и осуществлять высшее представительство» [3].

То есть С.А. Авакьян, М.В. Баглай, А.В. Безруков при исследовании конституционно-правового статуса Президента Российской Федерации исходят из особого статуса главы государства, при котором его отнесение к законодательной, исполнительной и судебной власти не представляется возможным. Однако, с каждой из таких властей он активно взаимодействует.

В научных исследованиях встречается и такой подход конституционно-правового статуса Президента Российской Федерации, согласно которому он входит в особую президентскую ветвь власти. Так, в систему разделения государственной власти следует относить президентскую, контрольную, избирательную, народную, учредительную и другие власти [4]. Такой отход от классической триады разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную власть призван к жизни наличием отдельных органов (в том числе Президента Российской Федерации), которые не могут быть отнесены по тем или иным обстоятельствам к той или иной ветви власти. Классическая триада разделения государственной власти не может полно отражать правовую конструкцию того или иного государства, сложившуюся в конкретных исторических условиях [3].

Последовательным критиком выделения особой президентской ветви власти является В.И. Лебедев. Он отмечает, что, если закрепить в Конституции

Российской Федерации президентскую ветвь власти, то последует следующее противоречие. Ни одна из ветвей власти не может осуществлять прямое руководство другой, а в настоящий момент Конституции Российской Федерации предусмотрено, что Президент Российской Федерации осуществляет полномочия по руководству Правительством Российской Федерации. Если закрепить особую президентскую ветвь власти, то возникнет ситуация, при которой президентская ветвь власти в лице Президента Российской Федерации будет руководить исполнительной ветвью власти в лице Правительства Российской Федерации [5].

Представляется, что такой подход не противопоставляется классическому пониманию системы разделения властей, а, дополняя содержательно, образует системное понимание правовой природы того или иного органа государственной власти, в том числе Президента Российской Федерации.

Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации включает в себя и положение Конституции Российской Федерации (ст. 87) о том, что Президент Российской Федерации является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации (далее – Верховный Главнокомандующий ВС РФ). Статус Президента Российской Федерации как главы государства, и как Верховного Главнокомандующего ВС РФ «неотделимы по своей правовой природе» [6]. Данный факт позволяет говорить о существовании единого конституционно-правового статуса Президента Российской Федерации.

Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации как Верховного Главнокомандующего ВС РФ не существует в отрыве от его конституционно-правового статуса как главы государства (ст. 80 Конституции Российской Федерации), и они должны рассматриваться в совокупности.

Во-первых, Президент Российской Федерации в рамках осуществления полномочий по управлению государством как глава государства, а также в рамках осуществления полномочий, например, по управлению вооруженными силами как верховный главнокомандующий, в первую очередь, выступает в роли физического лица. Иными словами, Президент Российской Федерации при осуществлении полномочий в сфере обороны выступает и как глава государства, и как верховный главнокомандующий, что в конечном итоге приводит к усилению вертикали государственной власти и эффективному командованию вооруженными силами.

Во-вторых, Президент Российской Федерации в рамках осуществления полномочий, связанных с ч. 2 ст. 80 Конституции Российской Федерации, в силу которой он выступает ее гарантом, а также гарантом прав и свобод человека и гражданина, что выражает полномочия Президента Российской Федерации как главы государства, не существуют обособлено полномочия Президента Российской Федерации по введению военного положения, мобилизации, частичной мобилизации.

Немаловажным аспектом в рамках исследования полномочий Президента Российской Федерации в области обороны является изучение моделей верховного главнокомандования.

В настоящее время Конституция Российской Федерации закрепляет такую модель верховного главнокомандования, которая предполагает совмещение и позиции главы государства, и позиции Верховного Главнокомандующего ВС РФ в одном лице, которым является Президент Российской Федерации. Однако, такая модель была не всегда, а появилась в нашей стране относительно недавно.

Последовательным исследователем института Верховного Главнокомандования в России является Ю.Г. Шпаковский. Представляется возможным выделить следующие этапы развития данного института. Первый этап связан с Отечественной войной 1812 года: в это время император Александр I номинально выступал Верховным Главнокомандующим Российской империей, но реальное командование осуществляли отдельные лица в каждой армии (например, М.Б. Барклай де Толли, П.И. Багратион, А.П. Тормасов, П.В. Чичагов). Вместе с тем, указанные лица предлагали ввести пост единого главнокомандующего, чего сделано в 1812 году не было.

Лишь в XX веке с началом Первой мировой войны (второй этап) появилось единое лицо, которое являлось Верховным Главнокомандующим, однако, в ходе Первой мировой войны такое лицо часто сменялось и пост Верховного Главнокомандующего неоднократно переходит от одного видного командира имперской армии к другому. В связи с необходимостью в 1914 году поднятия духа армии император Николай II занял пост Верховного Главнокомандующего (третий этап), однако, военными делами он не ведал, не принимал активного участия. После отречения Николая II 2 марта 1917 года от престола пост Верховного Главнокомандующего занимали видные генералы – М.В. Алексеев, А.А. Брусилов, Л.Г. Корнилов, А.Ф. Керенский, Н.Н. Духонин. После Октябрьской революции 1917 года пост Верховного Главнокомандующего занял прапорщик Н.В. Крыленко (четвертый этап), главной задачей которого явилось выведение России из затянувшейся Первой мировой войны. Вскоре после заключения Брестского мирного договора Н.В. Крыленко просил об отставке и до 1924 года пост Верховного Главнокомандующего занимали Л. Тройцкий, М. Фрунзе, К. Ворошилов.

Однако, к упраздненному институту Верховного Главнокомандующего России пришлось вернуться уже в начале Великой Отечественной войны (пятый этап). С 8 августа 1941 года по 4 сентября 1945 года пост Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами СССР занимал И.В. Сталин. В это время все управление было сосредоточено в его руках: и фронт, и тыл. К слову И.В. Сталин занимал также и должность Председателя Государственного комитета обороны СССР.

После того, как И.В. Сталин отошел от дел поста Верховного Главнокомандующего как такового не было, а Вооруженными Силами руководил председатель Совета обороны – Н.С. Хрущев (шестой этап).

Далее после внесения поправок в Конституция СССР в 1990 году пост Верховного Главнокомандующего появился вновь и его занял М.С. Горбачев. В настоящее время пост Верховного Главнокомандующего остается за главой государства – В.В. Путиным (седьмой этап) [7].

Можем выделить некоторую цикличность в истории института Верховного Главнокомандующего в России: начиная с Отечественной войны 1812 года пост Верховного Главнокомандующего упразднялся два раза (большевиками в 1924 году и «оппозицией» И.В. Сталина) и возобновлял свою работу также два раза. Начиная с Отечественной войны 1812 года содержание института Верховного Главнокомандующего видоизменялось: в одно время Верховный Главнокомандующий фактически никаких действий военных действий не осуществлял и существовал лишь номинально, в другое время, наоборот, активно участвовал в военных действиях и руководил армией (И.В. Сталин), был и период, когда Верховных Главнокомандующих было несколько (как в Отечественной войне 1812 года).

Между тем, существующая в настоящий момент модель Верховного Главнокомандования представляется верной и в стратегическом плане, и в мирное время. По своей сути нынешняя модель является аналогом модели времени Великой Отечественной войны (за отдельными исключениями).

Важным аспектом при изучении полномочий Президента Российской Федерации в области обороны страны является классификация таких полномочий. В научных исследованиях данный вопрос изучается, предлагаются разнообразные классификации.

Последовательным исследователем полномочий Президента Российской Федерации как в целом, так и в области обороны является А.Н. Писарев. По его мнению, к таким полномочиям следует относить законодательно закрепленные права и обязанности Президента Российской Федерации в области обороны. А.Н. Писарев предлагает следующую классификацию полномочий Президента Российской Федерации в области обороны, выведенную исходя из направленности воздействия на развитие общественных отношений в области обороны:

военно-политические полномочия;
военно-административные полномочия;
военные полномочия.

К военно-политическим полномочиям А.Н. Писарев относит утверждение и реализацию отдельных документов, представляющих собой основу военной политики; формирование Совета Безопасности РФ; ведение переговоров и подписание отдельных международных договоров в области обороны страны. К военно-административным – назначение и освобождение высшего командования Вооруженными Силами Российской Федерации (далее – Вооруженные Силы РФ), его правовое регулирование; призыв на военную службу; награждение военнослужащих государственными наградами. К военным – применение Вооруженных Сил РФ, ядерного оружия и других видов оружия; объявление войны и введение военного положения; подготовка органов государственной власти и военного управления в мирное время к

последствиям агрессии против Российской Федерации; введение нормативных актов военного времени, формирование и упразднение органов государственного управления военного времени [8].

Е.А. Андреева предлагает следующую классификацию полномочий Президента Российской Федерации в области обороны:

1. полномочия, закрепленные в ст. 5 ФЗ № 61 «Об обороне»;
2. имплицитные (экстраординарные) полномочия [9].

Поскольку, полномочия, закрепленные в ст. 5 ФЗ № 61 «Об обороне» будут рассмотрены ниже, постольку необходимо исследовать имплицитные и экстраординарные полномочия Президента Российской Федерации в области обороны. Под имплицитными полномочиями следует понимать «неявные, подразумеваемые полномочия ... нельзя сразу определить законность их использования» [9]. Имплицитные полномочия Президента Российской Федерации в области обороны являлись предметом исследования многих авторов. А.Л. Бредихин полагает, что Президент Российской Федерации в исключительных случаях оказывается в нестандартных ситуациях, которые «требует принятия оперативных мер воздействия» [10].

Однако институт имплицитных полномочий Президента Российской Федерации во многом обусловлен практикой Конституционного Суда Российской Федерации (далее – Конституционный Суд РФ) 1995-1996 годов и связан со следующими делами.

В 1994 году Конституционный Суд РФ рассмотрел дело о проверке конституционности отдельных Указов Президента Российской Федерации, касающихся «первой чеченской компании» [11]. Тогда группа депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации посчитала, что данными Указами Президент Российской Федерации неправомерно применил Вооруженные Силы РФ на территории Российской Федерации, применение которых возможно «лишь в рамках режима чрезвычайного и военного положения». Депутаты полагали, что данное применение Вооруженных Сил РФ для разрешения внутреннего конфликта привело к значительным жертвам среди гражданского населения Российской Федерации.

Конституционный Суд РФ отметил, что «в 1991-1994 годах на территории Чеченской Республики сложилась экстраординарная ситуация: отрицалось действие Конституции Российской Федерации и федеральных законов, была разрушена система законных органов власти, созданы регулярные незаконные вооруженные формирования, оснащенные новейшей военной техникой, имели место массовые нарушения прав и свобод граждан» [11]. Вместе с тем, по мнению Конституционного Суда РФ Указы Президента Российской Федерации были направлены на обеспечение государственной безопасности и территориальной целостности государства, а ранее предпринимаемые попытки урегулирования сложившегося конфликта не увенчались успехом. Указы Президента Российской Федерации предписывали разоружение и ликвидации незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики.

Между тем, основным аргументом Конституционного Суда послужил вывод о том, что военная доктрина Российской Федерации не содержит нормативных предписаний, а основанные на ней Указы Президента Российской Федерации не могут быть предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ.

То есть Конституционный Суд РФ тем самым официально подтвердил наличие у Президента Российской Федерации имплицитных полномочий: глава государства в ситуации военных конфликтов, основываясь на военной доктрине, вправе издавать соответствующие Указы, которые хоть и противоречат положениям законодательства Российской Федерации, вместе с тем направлены на предотвращение еще большего вреда для государства и для населения.

Т.А. Вербицкая предлагает следующую классификацию, которая строится по временному критерию и может быть представлена следующими полномочиями Президента Российской Федерации в области обороны:

предварительные;

текущие;

последующие.

К предварительным можно отнести такие полномочия как полномочия программного характера: утверждение отдельных документов Президентом Российской Федерации в области обороны; военно-техническое сотрудничество с иностранными государствами; кадровые полномочия; полномочия по определению структуры войск. К текущим полномочиям – руководство Вооруженными Силами РФ, войсками, воинскими формированиями и органами; призыв граждан на военную службу и военные сборы; объявление военного положения, введение военных действий; решение об использовании ядерного оружия. К последующим – оказание гуманитарной помощи иностранному государству в связи с вооруженным конфликтом [12].

Выявлено, что полномочия Президента Российской Федерации как главы государства и его полномочия в сфере обороны страны не существуют в отрыве друг от друга: они имеют тесную связь друг с другом. При этом, дополняя друг друга такие полномочия образуют единый конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации. Данный вывод предопределяет позицию о необходимости при изучении полномочий Президента Российской Федерации в области обороны страны изучать и его полномочия как главы государства. В такой ситуации остро стоит вопрос о границах допустимого ограничения прав и свобод человека и гражданина в период военного положения, мобилизации, частичной мобилизации.

В рамках настоящей статьи был сделан вывод о возможности классифицировать полномочий Президента Российской Федерации в области обороны исходя из времени их осуществления на следующие виды: 1) полномочия Президента Российской Федерации в области обороны в мирное время; 2) полномочия Президента Российской Федерации в области обороны в период мобилизации и военного времени.

Библиографический список

1. Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие: в 2 т. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. Т. 1. 864 с. URL: <https://znanium.ru/catalog/document?id=365414>
2. Безруков А. В. Конституционное право России: учебное пособие. М.: Юстицинформ, 2018. 304 с. URL: <https://znanium.ru/catalog/document?id=118872&ysclid=mn27ucn5by24197744>
3. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. М.: Норма: ИНФРА-М, 2025. 704 с. URL: <https://znanium.ru/catalog/document?id=454632&ysclid=mn27vgssbm7954089527>
4. Андриянов В. Н. Контрольная власть в системе разделения властей и ее реализация в современной России // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2011. № 1. С. 146-150. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kontrolnaya-vlast-v-sisteme-razdeleniya-vlastey-i-ee-realizatsiya-v-sovremennoy-rossii>
5. Лебедев В. А. Институт Президентства Российской Федерации: история становления, конституционно-правовой статус // Проблемы права. 2016. № 5 (59). С. 9-19. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=27346240>
6. Кабилов А. Т. Правовая природа конституционно-правового статуса Президента как Верховного Главнокомандующего в Российской Федерации // Молодой ученый. 2025. № 24 (575). С. 355-358. URL: <https://moluch.ru/archive/575/126776>
7. Шпаковский Ю. Г. Верховный Главнокомандующий // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 11 (99). С. 227-235. URL: <https://vestnik.msal.ru/jour/article/view/1914>
8. Писарев А. Н. Полномочия Президента Российской Федерации в области обороны: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 20.02.03. Москва, 1995. 24 с. URL: https://rusneb.ru/catalog/000199_000009_000081145/
9. Андреева Е. А., Баленко О. А., Деркач А. Е., Касторнов И. К. Правовой анализ сущности и содержания полномочий Президента Российской Федерации в области обороны с учетом возможных направлений их совершенствования // Вестник науки и образования. 2018. № 18-1 (54). С. 83-89. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=36635020>
10. Бредихин А. Л. Имплитные полномочия президента Российской Федерации // Экономика. Социология. Право. 2020. № 1 (17). С. 109-113. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=43899722>
11. По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137... [и др.]: Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П // Собрание законодательства РФ. 1995. № 33. Ст. 3424. URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=7&documentId=15840>
12. Вербицкая Т. В. Глава государства как субъект обеспечения обороны // Армия и общество. 2014. № 5 (42). С. 11-16. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=22411600>