

ПОНЯТИЕ И ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИХ ПОЛНОМОЧИЙ ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА

Аннотация. В представленной статье на анализе конкретных исторических примеров и документов показаны особенности внешнеполитических полномочий главы государства на разных этапах функционирования Российского государства. При этом особо подчеркивается, что содержание и характер внешней политики, безопасности государства и статусных полномочий главы государства, их взаимоотношений в разные исторические периоды изменялись, но тесная взаимосвязь между ними всегда оставалась. Предложена авторская периодизация указанных полномочий: допетровский или самодержавный этап; имперский или синодальный этап; советский этап; современное положение. Особое внимание уделено внешнеполитическим полномочиям Президента России после внесения поправок в Конституцию Российской Федерации, одобренных общенародным голосованием.

Ключевые слова: Президент Российской Федерации, эволюция полномочий, внешняя политика, безопасность, Конституция Российской Федерации.

CONCEPT AND MAIN STAGES OF THE DEVELOPMENT OF FOREIGN POLICY POWERS OF THE HEAD OF STATE

Abstract. The article presented on the analysis of specific historical examples and documents shows the peculiarities of foreign policy powers of the head of state at different stages of the functioning of the Russian state. At the same time, it is emphasized that the content and nature of foreign policy, the security of the state and the status powers of the head of state, their relations in different historical periods have changed, but the close relationship between us has always remained. The author's periodization of these powers is proposed: pre-Peter's or autocratic stage, imperial or synodal stage, Soviet and modern stages. Particular attention is paid to the foreign policy powers of the President of Russia after amendments to the Constitution of the Russian Federation, approved by popular vote.

Keywords: President of the Russian Federation, the evolution of powers, foreign policy, security, Constitution of the Russian Federation.

Внешняя политика и безопасность государства, с одной стороны, и соответствующие полномочия главы государства — с другой, в течение многих

веков неразрывно связаны друг с другом. В основе этой взаимосвязи лежит правовой статус и вытекающие из него статусные полномочия главы государства [1]. То есть группа полномочий, позволяющие главе государства, занимающему высшую ступень в государственной иерархии, доминировать в системе публичной власти и осуществлять официальное представительство государства внутри страны и на международной арене [2, с. 124]. Содержание и характер их взаимоотношений в разные исторические периоды в определенных пределах менялись, но тесная взаимосвязь между ними была непреложной. Так, в России особенно тесной она являлась в период самодержавия и абсолютизма.

Д.А. Савченко следующим образом характеризует содержание государственной безопасности средневековой Руси. Оно представляло собой «общеобязательные запреты и дозволения, которые политической властью были признаны справедливыми и подлежащими особой институциональной поддержке с использованием аппарата принуждения. Правовые средства выражались в свойственных русскому общественному сознанию и культуре обычных и религиозных формах, а также в решениях органов власти индивидуального, а в последующем и нормативного характера» [3, с. 25–26].

Можно согласиться с автором, что в тот период времени в содержательном смысле это было весьма богатой регулятивной палитрой, включавшей в себя не только разные виды социальных норм (религиозных, нравственных, правовых), тесно сочетающихся друг с другом, но и индивидуальное регулирование. Плотное взаимодействие различных социальных норм требовало соответствующих взаимоотношений социальных институтов.

Поскольку государству с его институтами публичной власти не дано быть носителем норм нравственности и норм религии, оно может только охранять и защищать их доступными средствами или, наоборот, преследовать за их распространение и реализацию. Следовательно, для того чтобы на территории государства были созданы благоприятные условия для реализации и распространения всей палитры социальных норм, институты власти должны взаимодействовать с соответствующими социальными структурами. Наиболее влиятельными и распространенными общественными институтами в тот период времени являлись религиозные организации. В связи с этим одного только указания на доминирующее волеизъявление главы государства в обеспечении безопасности и внешней политики страны недостаточно. Необходимо более детальное исследование организационно-правового механизма власти в указанной сфере.

Понятно, что в силу целого ряда причин детально указанный механизм и его эволюцию исследовать невозможно. Да это и не нужно в рамках конституционного права. Поэтому ограничимся общей характеристикой основных отличий разных этапов, в рамках которых такая эволюция имеет место. Тем более что совершенствование организационно-правового механизма взаимодействия государства и его институтов с соответствующими структур-

ными элементами церкви происходило по вопросам выработки и решения глобальных судьбоносных проблем. В развитии содержания и организационно-правового механизма его регулирования и реализации отношений внешней политики и безопасности можно условно выделить четыре крупных этапа, каждый из которых имел свои внутренние отличительные периоды: первый этап — допетровский или самодержавный, второй — имперский или синодальный, третий — советский, четвертый — современный.

Первый этап длился с XVI века по 1721 год, когда Петр I учредил Святейший Синод — орган церковно-государственного управления Русской церковью, т.е. высшую административную и судебную инстанцию церкви. Наиболее ярким и показательным эпизодом обеспечения внешней политики и безопасности государства этого периода является эпоха Ивана Грозного. Поскольку к этому времени уже сложился достаточно устоявшийся государственный аппарат и законодательство, сохранились многие документы. «Получив от церкви помазание на царство, он попытался утвердить принцип неограниченности царской власти, имеющей сакральный характер» [3, с. 324]. О сакральном характере власти царя и права свидетельствует не только процедура восшествия на трон, но и то, что в Номоканоне (религиозный источник права) указывалось, что законы, противоречащие канонам, недействительны [4, с. 26; 5].

В указанной сфере, как, впрочем, и в решении других вопросов, церковь и глава государства тесно взаимодействовали. Наиболее важными и судьбоносными способами такого взаимодействия являлись судебники, в частности, таковым выступал Судебник Ивана III (1497 год) — свод законов, систематизировавший существующие нормы права становившегося централизованного государства [6]. Еще большее значение имеет Судебник 1550 года — первый в русской истории нормативный правовой акт, провозглашенный единственным источником права. Он был принят созданным Иваном IV Грозным Земским собором 1549 года¹ при участии Боярской думы (Судебник Ивана IV) [7]. Этот царь созывал и другие соборы, для решения важнейших вопросов безопасности и внешней политики. В частности, на соборе, состоявшемся в 1566 году, главным был вопрос о продолжении или прекращении кровопролитной Ливонской войны. Судьбе политического устройства страны был посвящен и Земский Собор в 1565 году, когда царь уехал в Александрову слободу².

¹ Высшее сословно-представительское учреждение Российского государства с середины XVI до конца XVII века — собрание представителей всех слоев населения и служителей церкви (кроме крепостных крестьян) для обсуждения и решения общегосударственных политических, экономических и административных вопросов и принятия основополагающих законодательных актов.

² Другими знаковыми соборами первого этапа, сыгравшими значительную роль в обеспечении безопасности и установлении стратегических долгосрочных отношений Московского царства, явились земские соборы: собор 1613 года, принявший Утвержденную грамоту об избрании на Московское государство Михаила Федоровича Романова // Утвержденная грамота об избрании на Московское государство Михаила Федоровича Романова. С предисловием С.А. Белокурова. — СПб., 1906. С. 22–74;

Отношения царя с церковью и его отношение к решениям, принимаемым земскими соборами, были весьма сложными и неоднозначными. В духовном плане царь подчинялся власти митрополита (с 1589 г. — патриарху) и решениям земских соборов. В то же время он давал разрешение на избрание митрополита (патриарха), а в случае возникновения серьезных противоречий между ними (например, между Иваном IV Грозным и митрополитом Филиппом, или между Алексеем Михайловичем и патриархом Никоном) митрополит (патриарх) мог оказаться в заточении.

Будучи заинтересованным в установлении и обеспечении правопорядка и безопасности на территории своего государства и за его пределами, царь созывал земские соборы, нередко председательствовал на них, вводил в действие принимаемые решения и контролировал ход их реализации.

Противоречивый характер отношений между духовной и светской властью, а также между царем и подданными отмечают многие исследователи. Например, М.В. Зызыкин, раскрывая характер власти Ивана IV и его отношения в ней, отмечает, что «у него, конечно, не было и мысли видеть в Земском Соборе представительство власти народа как верховного вершителя дел. Верховной властью была его царская власть, и все права ее вытекали из ее обязанностей, миссии, свыше возложенной; права его были ограничены не правами его подданных, а их обязанностями по отношению к Богу. Где верховная власть требует неповиновения Богу, там кончается повиновение ей, ибо она выходит тогда из своей компетенции. Но подданные обязаны содействовать Царю в устройстве государственных дел, когда он призывает их, и решать их, когда он им приказывает это; само право на это определяется их обязанностью содействия Царю» [8, с. 46].

За столетие — с середины XVI до середины XVII века — Зызыкин насчитал более 10 соборов, отметив разнообразные нюансы отношений между верховными светской и духовной властями и соборами. Это выражалось в том, что часть соборов проходила «либо с предварительного согласия царя, либо по его непосредственной инициативе (1551, 1667); царь принимал в них живейшее участие, но акты соборные подписывались только членами Освященного Собора. Государственная власть придавала им силу государственного закона либо привешиванием государственной печати (1503), либо просто в конце соборного постановления говорилось, что «Царь и Патриарх приговорили»; постановления соборов назывались «уложением Царским и Святительским» или «Соборным уложением» [9, с. 83].

Помимо сакрального характера власти главы государства (императора, короля, царя, шаха) характерным для того периода времени являлось то, что он олицетворял собой государство. Это выражалось в том, что обида, нанесенная ему, была равноценна обиде государства; чрезвычайные и пол-

и собор 1653 года, принявший решение о воссоединении Левобережной Украины с Россией // Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. Т. 3. М.: Юридическая литература, 1985. С. 448–463.

номочные послы в другом государстве представляли там своего монарха и аккредитовались при главе принимающего государства и т.п. В этой ситуации Иван IV (или любой другой монарх) вполне мог произнести фразу «государство — это я», приписываемую Людовику XIV, который, по преданию, произнес ее 13 апреля 1655 года.

Подобная ситуация с теми или иными вариациями наблюдалась в тот период практически во всех странах. Как отмечает отечественный византист А.М. Величко, в Византии именно императоры созывали Вселенские Соборы, на которых принимались важнейшие каноны [10; 11], распространявшие свое действие на территорию как самой Византийской империи, так и всех государств с православным вероисповеданием. Эти каноны обеспечивали не только внутрицерковный мир, но и закладывали правовую основу церковного права и государственного законодательства, в том числе и на территории Российского государства.

* * *

Поведение императоров, созывавших Вселенские Соборы, в зависимости от политической обстановки было разным. В частности, в 553 году в Константинополе императором Византии святым Юстинианом Великим был созван собор, признанный церковью как Пятый Вселенский Собор. Чтобы не дать повода для слухов о давлении на членов Собора, ни св. Юстиниан, ни его сановники на заседании Собора не присутствовали. Даже председательствование на Соборе было совместным: патриархов Константинопольского, Александрийского и Антиохийского. А общение императора с участниками Собора осуществлялось через гонцов [12, с. 118–128].

Шестой Вселенский Собор был созван в 680 году императором Константином Погонатом. Он собрался в зале царского дворца, именуемого Труллой (Трулльский Собор), и проходил под председательством самого императора, который уделял рассматриваемым вопросам много внимания. Тем не менее, для детального изучения обсуждения возникших в ходе заседания Собора вопросов и, не желая оказывать влияние на волю членов Собора, император объявил перерыв в работе на 2 месяца [12, с. 355–362].

Трулльский или Пято-шестой собор был созван императором Юстинианом II в 691 году в том же зале царского дворца, где проходил предыдущий Собор. Собор длился почти год и принял рекордное количество канонов — 102. Решения Собора были утверждены императором и таким образом стали обязательными не только для церкви, но и для государства [12, с. 385–394].

Седьмой Вселенский Собор процессуально отличался тем, что был созван двумя императорами св. Ириной и Константином VI (сын императрицы Ирины) в 786 году. Он проходил под председательством патриарха Константинопольского св. Тарасия. Императоры только наблюдали [13, с. 111–120]. Но, как отмечает А.М. Величко, императрице Ирине удалось добиться, чтобы ее представители — государственные сановники — также

получили право голоса на Соборе [13, с. 112]. Подобное возможно благодаря личному моральному авторитету главы государства. По образному замечанию А.В. Карташева, «право в Церкви рождается из моральной силы» [14, с. 611].

Таким образом, для первого этапа обеспечения внешней политики и безопасности страны характерным является сакральный характер власти главы государства и его тесное взаимодействие с церковью, которое выражается в созыве царями земских соборов, на которых принимались важнейшие законодательные акты, а также решения по важнейшим вопросам внешней политики и безопасности государства, вводившиеся в действие царями.

Второй этап — имперский или синодальный — длился с 1721 года, когда Петр I вместо патриарха (после смерти в 1700 году патриарха Адриана царь не давал разрешение на выборы нового патриарха) учредил Святейший Правительствующий Синод — орган церковно-государственного управления Русской церковью — и до 1917 года. Исторических исследований на эту тему опубликовано много, особенно в последние годы [15; 16]. Поэтому мы не будем заниматься хронологическим исследованием обеспечения безопасности и внешней политики Российской империи. Мы продолжим исследование существенных изменений организации и функционирования верховной власти в указанной сфере, особенно с учетом того, что такие изменения имели место прежде всего в организации светской власти, в которой изменения начались до того, как произошли реформы духовной власти.

Как справедливо отмечает И.А. Исаев, с 1711 года с образованием Сената Боярская дума окончательно исчезла с российской политической сцены. В данном институте власти произошли радикальные изменения — если большая часть должностей в Боярской думе замещались по наследству представителями аристократических родов, то формирование Сената полностью зависело от воли царя (императора). Члены Боярской думы во многом не зависели от воли главы государства и с ней необходим был компромисс, это могло положительно влиять на качество принимаемого решения. В отношении сенаторов, которые находились во власти царя (императора), ситуация была противоположной.

В 1717–1718 годах была изменена система ведомственных органов исполнительной власти. Наряду с изменением названий (вместо приказов — коллегии) произошло их сокращение (при одновременном увеличении численности аппарата), хотя коллегии Иностранных дел Военная и Адмиралтейская сохранились [17, с. 250]. Еще более разительные изменения произошли в духовной сфере. В течение первого этапа, как мы уже отмечали, в случае серьезных разногласий между царем и митрополитом (патриархом) последний мог быть смещен. Но это касалось персоналий, а не института духовной власти в целом. Здесь же (в 1721 г.) произошла смена института духовной власти — вместо патриарха был учрежден Святейший Правительствующий Синод, члены которого назначались императором, а сам синод возглавлялся не архиереем, а назначаемым императором граж-

данским чиновником. Это означало установление полного государственного контроля над церковью.

Усиление контроля произошло с секуляризацией церковных и патриарших земель и обложением монастырей значительными податями. Особенно по царскому указу 1764 года, лишавшему Церковь «всех вотчин и переведшему монастыри и епархии на штатные оклады. Крестьяне, принадлежавшие ранее Церкви, переводились в положение государственных» [17, с. 90]. Реформа высших органов государственной власти и церкви не только существенно сузили круг высших сановников, принимавших участие в подготовке и принятии государственных решений в области внешней политики и безопасности страны. Их прямая зависимость от воли монарха нередко ущемляла их свободу. Кроме того, подконтрольность церкви государству ограничивала (а нередко и лишала) государство возможности опираться на нормы религии, нравственности, вековых народных традиций и пр.

С изданием указа 1722 года о праве монарха «по собственной воле назначать наследника престола произошел разрыв с принципом божественной благодати, нисходящей на монарха. Ее заменила воля императора. Монарх являлся источником всей исполнительной власти и главой всех государственных учреждений» [17, с. 90]. В соответствии с Основными законами 1906 года «Государь Император есть верховный руководитель всех внешних сношений Российского государства с иностранными державами. Им же определяется направление международной политики Российского государства» (ст. 12)³. Государь Император объявляет войну и заключает мир, а равно договоры с иностранными государствами (ст. 13)⁴. В соответствии со статьей 14 Основных законов «Государь Император есть Державный Вождь российской армии и флота. Ему принадлежит верховное начальствование над всеми сухопутными и морскими вооруженными силами Российского государства. Он определяет устройство армии и флота»⁵. В связи с этим в соответствии со статьей 117 Основных законов Государь Император распоряжается в порядке верховного управления теми сверхсметными средствами, которые необходимы для ведения войны⁶.

Как отмечает П.Е. Казанский, «таким образом, Монарху всецело вручены судьбы государства и народа русского в одной из самых важнейших сфер жизни. В том числе Государь Император, без всякого постороннего вмешательства, имеет право заключать с другими державами договоры, которые могут, в том или другом отношении, связать судьбу России с судьбой других народов, объявлять войну, кладущую на весы истории кровь и благосостояние

³ <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?searchres=&empire=1&collection=0&volume=100002&pg=1&contentsname=%C3%EB.1.%CE+%F1%F3%F9%E5%F1%F2%E2%E5+%C2%E5%F0%F5%EE%E2%ED%EE%E9+%D1%E0%EC%EE%E4%E5%F0%E6%E0%E2%ED%EE%E9+%C2%EB%E0%F1%F2%E8&sort=1>

⁴ Там же.

⁵ Там же.

⁶ Там же.

всего народа, и заключать мир, нередко на долгие годы предопределяющий судьбы страны» [18, с. 165].

В части правового статуса главы государства принципиальных изменений не произошло и с учреждением Государственной думы. Как отмечал Л.А. Шалланд, указанные статьи Основных законов нигде не упоминают «об участии Государственной думы и Государственного совета в деле заключения международных договоров» [19, с. 80].

* * *

Нельзя сказать, что в вопросах решения вопросов безопасности и внешней политики все остановилось на уровне начала XVIII века. Но в этом вопросе произошли принципиальные изменения, которые касались, прежде всего, участия в решении указанных вопросов юридической науки. Ярчайшим примером этого момента является подготовка и проведение Гаагских конференций мира 1899 и 1907 годов [20, с. 111–117; 21]

Накануне Николай II обратился к главам зарубежных государств с предложением провести международную конференцию по разоружению. Когда выяснилось, что большинство государств не готово к такой повестке, решили ее скорректировать. Подготовку конференции поручили провести известному ученому-дипломату Ф.Ф. Мартенсу. Поскольку от разоружения нельзя было уйти (это было самое эффективное в российской ноте), Мартенс оставил его первым пунктом, добавив еще два: мирное урегулирование споров; законы и обычаи войны. Таким образом, основным акцентом в повестке конференции стала проблема мира.

Конференции прошли под председательством представителей России, которая предложила проекты международных конвенций (всего 13). В первой конференции участвовало 26 государств, во второй — 44. Наибольшую известность получили конвенции «О мирном решении международных столкновений» и «О законах и обычаях сухопутной войны». Как отмечает В.В. Пустогаров, «по тогдашним временам это был всемирный форум, знаменующий наступление крупных перемен в международных отношениях» [20, с. 115].

На конференции 1907 года было поддержано предложение Николая II об учреждении Лиги наций, которое было воплощено в жизнь после Первой мировой войны. Важным реальным нововведением стало создание постоянного арбитражного суда — предшественника постоянного Международного суда ООН и Международного уголовного суда. Помимо трудов Ф.Ф. Мартенса на содержание международных конвенций огромное влияние оказали труды таких известных дореволюционных ученых, как Л.А. Камаровский, М.Н. Капустин, М.Н. Коркунов, В.А. Незабитовский и др. [22].

Веками существовавшее в России самодержавие, которое базировалось на принципиально иных духовных, нравственных и правовых основах, на участии сословно-представительных органов (Боярская дума, Земские

Соборы) в выработке и принятии важнейших решений в области внешней политики и безопасности, в начале XVIII века было заменено абсолютизмом.

Если на первом этапе Иван IV относился к власти Царя как Богоустановленной, то в начале второго этапа Петр I опирался на поддержку дворян и созданную им бюрократическую вертикаль власти. Но начиная с императора Павла I, верховная власть в России начала постепенный отход от системы абсолютизма. Была восстановлена система престолонаследия, постепенно в несколько этапов отменена крепостная зависимость (Александр I, Николай I и завершил Александр II). При Александре II в значительной степени была восстановлена независимая судебная власть и учреждено земское и городское самоуправление. При Николае II власть императора была поставлена под определенный контроль избираемой Государственной думы.

Важнейшим достижением и одновременно отличительным свойством завершения второго этапа явилось привлечение к решению вопросов безопасности и внешней политики ученых-экспертов, а также создание по инициативе верховной государственной власти Российской империи основ коллективной безопасности и учреждение некоторых ее международных институтов.

Третий этап — советский (1917–1991) ознаменовался отказом от государственного преемства и от тех высоких достижений в указанной сфере, которые были наработаны предшествующими поколениями. Для удержания у власти большевистское правительство пошло на утрату части государственных территорий.

В плане устройства государственной власти советские конституции 1918, 1924, 1936 и 1977 годов отказались от единоличного главы государства⁷. Первые конституции РСФСР 1918 года и СССР 1924 года провозгласили создание государства диктатуры пролетариата. Вместе с тем, закрепление, например, в Конституции РСФСР 1918 года принципов открытых и многостепенных выборов и сложной системы верховных органов государственной власти даже формально не могли обеспечить установление указанной диктатуры.

Поскольку Всероссийский съезд Советов являлся высшим органом государственной власти и созывался Всероссийским центральным исполнительным комитетом Советов (ВЦИК) не реже двух раз в год (ст. 14, 26 Конституции)⁸, избираемый съездом Советов ВЦИК (не более 200 чел.) в период между съездами являлся высшей властью Республики (ст. 28, 30

⁷ Решение о Президиуме ВЦИК, который в советской литературе получил название «коллективный глава государства», было принято 9 декабря 1919 года декретом «О советском строительстве» VII съезда Советов. Б.М. Лазарев дал ему следующую характеристику: «В течение почти двух десятилетий после Октябрьской революции роль главы государства выполнял наряду с законодательной и верховной управленческой деятельностью ЦИК СССР, ЦИК республик и их Президиумы» // Лазарев Б.М. Президент СССР. М., 1991. С. 5.

⁸ Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918) // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

Конституции)⁹. В соответствии со статьями 35 и 36 Конституции ВЦИК образовывал Совет Народных Комиссаров (СНК), а члены ВЦИК работали в отделах (народных комиссариатах)¹⁰.

И если члены ВЦИК в соответствии с Конституцией работали в народных комиссариатах СНК, они не могли не подчиняться СНК и его Председателю. В связи с этим вполне понятна статистика реальной работы высших органов молодой Советской Республики «диктатуры пролетариата», которая показывала, что юридическая конституционная конструкция была рассчитана на то, чтобы работать с точностью до наоборот: когда фактически всем заправлял СНК, а съезд Советов был лишь фиктивной декорацией [23, с. 480].

Чья диктатура была установлена реально, было сказано не в Конституции и не для широких масс населения: «Мы — партия класса, и потому — почти весь класс (а в военные времена, в эпоху гражданской войны, и совершенно весь класс) должен действовать под руководством нашей партии, должен примыкать к нашей партии как можно плотнее...» [24, с. 350].

Для такой диктатуры были приспособлены и первые конституции, устанавливавшие сложную систему власти, при которой формально верховная власть принадлежала съезду, созываемому раз в полгода, а реальная власть принадлежала другим органам власти. Формально Конституции 1918 и 1924 годов провозглашали диктатуру пролетариата, а реально была установлена власть партии.

В Конституции СССР 1924 года разрыв фиктивности еще больше увеличился. Поскольку по статье 11 Конституции очередные Съезды Советов Союза ССР созываются ЦИК¹¹ Союза ССР один раз в год, а не раз в полгода, как по Конституции 1918 года Президиум ЦИК Союза ССР, в соответствии со статьей 29 Конституции СССР 1924 года, в период между сессиями ЦИК Союза ССР, также являлся высшим законодательным, исполнительным и распорядительным органом власти Союза ССР¹².

Конституция СССР 1936 года упростила систему высших органов государственной власти, что привело к ее эффективности. Вместо «трехэтажного» (Съезд, ЦИК, Президиум ЦИК) появился Верховный Совет СССР, состоявший из двух палат (ст. 30, 33 Конституции). В соответствии со статьей 46 Конституции сессии Верховного Совета СССР созываются Президиумом Верховного Совета СССР два раза в год¹³. Была упразднена двойственность

⁹ Там же.

¹⁰ Там же.

¹¹ ЦИК СССР теперь имел двухсоставную структуру: состоящую из Союзного Совета и Совета Национальностей (ст. 13).

¹² Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята II Всесоюзным съездом Советов 31 января 1924 года) // https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfr/1924/red_1924.

¹³ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. № 283.

и фиктивность в функционировании государственной власти. Например, в соответствии со статьей 134 все выборы производились избирателями на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Статья 126 Конституции официально закрепила руководящую роль партии¹⁴.

Статья 49 Конституции устанавливала, что Президиум Верховного Совета СССР издавал указы, распускал Верховный Совет СССР, осуществлял право помилования, устанавливал воинские звания, дипломатические ранги и иные специальные звания, назначал и отзывал полномочных представителей СССР в иностранных государствах, принимал верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических представителей иностранных государств и осуществлял другие полномочия¹⁵. Как видно из приведенных полномочий, значительная их доля посвящена вопросам внешней политики и безопасности государства, что ставит их в один ряд с полномочиями единоличного главы государства.

На основании статьи 121 Конституции СССР 1977 года аналогичные полномочия имел и Президиум Верховного Совета СССР¹⁶. Наличие подобных полномочий позволили О.Е. Кутафину прийти к заключению, что Верховному Совету принадлежал и ряд функций, обычно присваиваемых главе государства [25, с. 197]. Хотя некоторые авторы высказывали по этому вопросу иную позицию [26, с. 14–20].

В заключение следует отметить важную особенность в указанной сфере, которая демонстрирует вершину достижений советского периода. Поскольку в Конституции СССР 1977 года впервые появились положения, которые естественно, повлияли на правовой статус Президиума Верховного Совета СССР. Имеются в виду изменения, происшедшие после Второй мировой войны: принятие в 1945 году Устава ООН¹⁷ и подписание 1 августа 1975 года Заключительного Акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе¹⁸, которые на новом уровне восстановили коллективную безопасность государств и существенно изменили вектор международных отношений.

Это выражается в том, что в Конституции 1977 года появилось две новые главы: «Глава 4. Внешняя политика» и «Глава 5. Защита социалистического Отечества»¹⁹. Изменения прежде всего коснулись положений статьей 29 Конституции, закрепившей принципы внешней политики и безопасности

¹⁴ Там же.

¹⁵ Там же.

¹⁶ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

¹⁷ Устав Организации Объединенных Наций (принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945) // «Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами», Вып. XII, — М., 1956. С. 14–47.

¹⁸ Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе» (подписан в г. Хельсинки 01.08.1975) // <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=15395#0047802676761468765>.

¹⁹ Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

СССР: «Отношения СССР с другими государствами строятся на основе соблюдения принципов суверенного равенства; взаимного отказа от применения силы или угрозы силой; нерушимости границ; территориальной целостности государств; мирного урегулирования споров; невмешательства во внутренние дела; уважения прав человека и основных свобод; равноправия и права народов распоряжаться своей судьбой; сотрудничества между государствами; добросовестного выполнения обязательств, вытекающих из общепризнанных принципов и норм международного права, из заключенных СССР международных договоров»²⁰.

Четвертый этап — современный (1991 год — настоящее время) начинается с учреждения поста Президента РСФСР общероссийским референдумом 17 марта 1991 года. На основании его результатов Верховный Совет РСФСР 24 апреля 1991 года принял Закон РСФСР «О Президенте РСФСР», а IV Съезд народных депутатов РСФСР Законом РСФСР от 24 мая 1991 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию РСФСР 1978 года» ввел должность Президента РСФСР. Указанные изменения действовали до вступления в силу принятой на общероссийском референдуме 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации.

Мы уже отмечали, что по действующей Конституции Президент — орган государственной власти, наделенный определенными признаками верховенства в разных сферах деятельности [27, с. 269–289]. Прежде всего потому, что это единственный орган государственной власти России, который избирается «на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании» (ст. 81 Конституции). То есть, он получает властные полномочия от носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации — ее многонационального народа, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 3 Конституции). Данное обстоятельство является определяющим в выделении признака верховенства статуса Президента и определении его места в системе органов государственной власти Российской Федерации.

Наиболее близко к нашей позиции правовой статус Президента России определяет Б.С. Эбзеев, который отмечает, что «согласно Конституции Президент является первым органом государственной власти. Именно с него статья 11 Основного Закона начинается перечисление органов государственной власти, чем в дальнейшем определяется очередность конституционного описания их статуса в гл. 4, 5, 6 и 7» [28, с. 210].

Именно элементы верховенства Президента Российской Федерации, закрепленные Конституцией, позволяют ему эффективно руководить внешней политикой государства и обеспечивать его безопасность. Особенно наглядно это проявилось с вступлением в силу поправок в Конституцию

²⁰ Там же.

России, одобренных общероссийским голосованием 1 июля 2020 года. В частности, положения новой редакции статьи 86 и пунктов «д¹», «ж», «з», «л» и «м» статьи 83 Конституции устанавливают, что Президент руководит внешней политикой Российской Федерации; ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации; подписывает ратификационные грамоты; принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических представителей; назначает на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождает от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности; формирует Совет Безопасности; возглавляет Совет Безопасности; утверждает военную доктрину государства; назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации²¹.

Указанные полномочия Президента в области внешней политики и безопасности приобретают особый смысл и значение в сочетании с положениями части 2 статьи 67.1 Конституции России, провозгласившей, что «Российская Федерация, объединенная тысячелетней историей, сохраняя память предков, передавших нам идеалы и веру в Бога, а также преемственность в развитии Российского государства, признает исторически сложившееся государственное единство»²². Это не только придает особый смысл указанным полномочиям Президента России, но и делает нас ответственными за сохранение великого тысячелетнего наследия, полученного нами от предков; соединяет воедино все этапы развития государства Российского в преемственности истории и настоящего для будущего государственного единства и его безопасности.

Список литературы

1. Осавелюк Е.А. Как классифицировать полномочия главы государства в Российской Федерации? // Государство и право. 2019. № 11. С. 113–119.
2. Осавелюк Е.А. Конституционно-правовые основы статусных полномочий высших органов государственной власти: монография / отв. ред. Б.С. Эбзеев. М.: Проспект, 2020. 240 с.
3. Савченко Д.А. Защита политического строя и безопасности русского средневекового государства X — первой половины XVII вв.: историко-правовое исследование. Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2019. 629 с.
4. Исаев И.А. «Симфония властей»: взаимодействие власти и авторитета // История государства и права. 2012. № 1. С. 3–26.
5. Исаев И.А. У первоисточков вечного закона: благодать и миропорядок // Государство, Церковь, право: конституционно-правовые и богословские

²¹ <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/2fZyaW9dqV1AAEuvMfATCKONAcAbTdCa.pdf>.

²² Там же.

- проблемы. Материалы V межвузовской научной конференции, посвященной 400-летию династии Романовых. / Коллектив авторов: Материалы научной конференции. / Под ред. С.Н. Бабурина и А.М. Осавелюка. М.: Книжный мир, Европейский институт JUSTO, 2013. С. 205–221.
6. Юшков С.В. Судебник 1497 года (К внешней истории памятника) // Учен. зап. Саратовск. гос. ун-та. Т. V. Вып. III. Саратов, 1926. С. 1–46.
 7. Черепнин Л.В. Земские соборы Русского государства XV–XVII вв. М., 1978. 417 с.
 8. Зызыкин М.В. Предисловие // Иван Грозный. Государь / Сост. и примеч. В.Г. Манягина. М.: Ин-т русской цивилизации, 2010. С. 5–48.
 9. Зызыкин М.В. Царская власть в России. М.: Москва, 2004. 624 с.
 10. Осавелюк А.М. О некоторых проблемах канона в церковном праве // Государство и право. 2015. № 4. С. 28–34.
 11. Осавелюк А.М. Понятие и место канонов в церковном праве (на примере чина хиротонии) // Государство и право. 2019. № 2. С. 25–36.
 12. Величко А.М. История Византийских императоров. От Юстиниана I до Феодосия III. М.: Вече, 2015.
 13. Величко А.М. История Византийских императоров. От Льва III Исавра до Михаила III. М.: Вече, 2015.
 14. Карташев А.В. Вселенские Соборы. М., 2006. 800 с.
 15. Айрапетов О.Р. Внешняя политика Российской империи, 1801–1914. М.: Европа, 2006. 672 с.
 16. Победоносцев Ю. Гибель империи: тайные страницы большой геополитики (1830–1918 гг.). М.: Астрель: АСТ, 2010. 416 с.
 17. Исаев И.А. История государства и права России. М., 2004. 797 с.
 18. Казанский П.Е. Власть Всероссийского Императора. М.: 1999. 505 с.
 19. Шалланд Л.А. Русское государственное право. Юрьев, 1908. 269 с.
 20. Пустогаров В.В. Первая конференция мира 1899 г. и Ф.Ф. Мартенс // Государство и право. 1999. № 5. С. 110–117.
 21. Саямов Ю.Н. О Гаагских конференциях 1899 и 1907 гг. // Россия и современный мир. 2017. № 3. С. 21–26.
 22. Стародубцев Г.С. Наука международного права: ее соотношение с государством и международным правом // Шестой пермский конгресс ученых-юристов. Пермь, 16–17 октября 2015 г. Избранные материалы / Отв. ред. В.Г. Голубцов, О.А. Кузнецова. Пермь, 2016. С. 164–171.
 23. Голуб П.А. Великая октябрьская социалистическая революция. Советская энциклопедия. М., 1987. 638 с.
 24. Ленин В.И. Шаг вперед, два шага назад // Собр. соч. Т. V.
 25. Кутафин О.Е. Глава государства. Монография. М., 2015. 560 с.
 26. Кириченко М.Г. Становление и основные этапы развития высших органов государственной власти РСФСР: автореф. дис. д-ра юрид. наук. М., 1968. 40 с.
 27. Осавелюк А.М., Осавелюк Е.А. Президент в конституционном механизме власти в Российской Федерации // Электоральная демократия: российский опыт / Под общ. ред. Б.С. Эбзеева. М.: РЦОИТ, 2017. С. 269–289.
 28. Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. М.: Проспект, 2014. 336 с.