



УДК 342

**РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ПРЕЗИДЕНТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ВОПРОСАМ ГРАЖДАНСТВА, ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ
ПОМИЛОВАНИЯ И ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОГО УБЕЖИЩА**

Редникова Анастасия Владиславовна

студент

Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина,
Россия, г. Оренбург

Аннотация. В статье рассматриваются конституционные полномочия Президента Российской Федерации сразу в трех тесно связанных направлениях, связанных с гражданством, помилованием и предоставлением политического убежища. На основе изучения действующих норм, научных взглядов и практики применения права выявляются слабые места в нормативном регулировании и предлагаются варианты их устранения. Показано, что эти полномочия вместе образуют единый конституционно-правовой механизм, через который глава государства воплощает гуманистические начала, закреплённые в Конституции Российской Федерации.

Ключевые слова: Президент Российской Федерации, конституционные полномочия, гражданство, помилование, политическое убежище, конституционно-правовой статус, гуманизм, правовое регулирование.

**IMPLEMENTATION OF THE CONSTITUTIONAL POWERS OF THE PRESIDENT OF
THE RUSSIAN FEDERATION IN THE FIELD OF CITIZENSHIP, PARDON, AND
POLITICAL ASYLUM**

Rednikova Anastasia V.

student

O. E. Kutafin Moscow State Law University,
Russia, Orenburg

Abstract. The article examines the constitutional powers of the President of the Russian Federation in three closely related areas: citizenship, pardon, and political asylum. Based on a study of existing regulations, scientific views, and legal practice, the article identifies weaknesses in the legal framework and proposes ways to address them. It demonstrates that these powers form a unified constitutional and legal mechanism through which the head of state implements the humanistic principles enshrined in the Constitution of the Russian Federation.

Keywords: President of the Russian Federation, constitutional powers, citizenship, pardon, political asylum, constitutional and legal status, humanism, and legal regulation.

В системе конституционных полномочий главы российского государства есть круг вопросов, которые напрямую связаны с правовым положением личности и потому выделяются особенно заметно. Гражданство, помилование и политическое убежище объединяет не только то, что они закреплены в статье 89 Основного закона, но и их общий гуманистический смысл. В каждом таком институте государство через своего высшего должностного лица вступает в прямое взаимодействие с конкретным человеком. Через эти полномочия особенно ясно проявляется та сторона президентской власти, которую можно назвать личностной защитой прав человека.

Актуальность выбранной темы связана сразу с несколькими факторами. С одной стороны, конституционная реформа 2020 года заметно изменила положение Президента Российской Федерации, а вместе с этим заставила иначе взглянуть на отдельные его полномочия [1]. С другой стороны, появление нового Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» вновь подняло вопрос о том, насколько чётко и понятно урегулированы гражданско-правовые отношения [2]. Кроме того, институты помилования и амнистии до сих пор содержат серьёзные пробелы в регулировании, а их устранение остаётся одной из важных задач законодателя [4; 5].

Цель работы заключается в том, чтобы всесторонне рассмотреть конституционно-правовой механизм осуществления президентских полномочий по этим направлениям, обнаружить существующие системные трудности и предложить меры по улучшению правового регулирования.

Статья 89 Конституции Российской Федерации относит к полномочиям Президента вопросы гражданства и предоставление политического убежища. Более детально эти положения раскрываются прежде всего в Федеральном законе от 28 апреля 2023 года № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации». Т.В. Приходько и Ю.А. Баранова указывают, что новый закон, несмотря на свою современность, не снял всех вопросов правовой определённости. В частности, до конца не урегулирован порядок применения отдельных оснований для приобретения и прекращения гражданства в ситуациях, когда правовой статус заявителей отличается особой сложностью [2]. Такая неясность создаёт риск неодинакового применения закона и может привести к нарушению принципа равенства перед законом.

Вопрос о том, каким образом государство через президентскую власть регулирует правовое положение иностранных граждан, подробно разбирает О. П. Шиловская. По её мнению, Президент России не ограничивается решением отдельных вопросов гражданства, а



через указы задаёт общие правила конституционно-правового статуса иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации [6]. В этом проявляется не просто исполнительно-распорядительная, а ещё и нормотворческая роль президентских полномочий.

Помилование и амнистия часто кажутся близкими по смыслу, но их конституционно-правовая природа отличается заметно. Д. З. Артыков, отдельно изучавший различия этих институтов в их понятийном выражении, приходит к выводу, что при внешнем сходстве они уже на уровне Конституции разведены между собой. Помилование связано с правом каждого осуждённого обратиться с просьбой о нём, что закреплено в части 3 статьи 50 Конституции РФ, а амнистия выступает как обезличенный акт парламента [5]. Поэтому конституционный законодатель изначально придал этим мерам разный смысл, хотя в уголовном законе они находятся в одной главе.

А. М. Абдулатипов и М. Р. Меджидов, рассматривая современные вопросы применения амнистии и помилования, называют оба института важнейшими средствами смягчения уголовной политики государства. При этом они отмечают, что из всех мер освобождения от уголовной ответственности и наказания именно помилование сильнее всего ориентировано на конкретного человека. При его применении обязательно оцениваются личность осуждённого, а также характер и степень общественной опасности содеянного [4]. Амнистия устроена иначе. Она рассчитана на широкий круг лиц и применяется более массово, из-за чего охватывает больше людей, но не позволяет так точно подбирать тех, кому действительно можно проявить снисхождение.

Действующее правовое регулирование помилования содержит целый ряд серьёзных изъянов. Д.З. Артыков указывает, что в уголовном законодательстве нет закреплённого понятия помилования, а правила, связанные с его применением, разбросаны по нескольким нормативным актам разной юридической силы [5]. Из-за этого возникает несогласованность норм, которая мешает и практике, и научному пониманию самого института.

А.М. Абдулатипов и М.Р. Меджидов выделяют ещё одну проблему, менее заметную на первый взгляд, но очень важную на практике. В действующем Положении о порядке рассмотрения ходатайств о помиловании не указан срок, в который Президент должен принять решение по поступившим материалам [4]. Из-за такого пробела осуждённый, ожидая ответа, может уже получить возможность на условно-досрочное освобождение. Тогда помилование перестаёт иметь реальный смысл и не выполняет ту задачу, для которой оно предусмотрено Конституцией.

Есть и другое противоречие, на которое обращают внимание авторы, когда речь идёт о повторном обращении с ходатайством о помиловании. По действующему Положению человек, осуждённый за новое преступление небольшой тяжести после предыдущего помилования,

лишается права просить о помиловании снова. При этом для осуждённого к пожизненному лишению свободы за особо тяжкое преступление такого прямого запрета нет [4]. Здесь видно явное несоответствие, которое требует исправления не только ради внутренней логики права, но и с учётом конституционного принципа равенства.

В научных работах можно встретить несколько интересных идей, связанных с тем, как улучшить этот институт. А.М. Абдулатипов и М.Р. Меджидов, в частности, считают разумным передать право на помилование людей, осуждённых за преступления небольшой и средней тяжести, высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации, при этом оставить возможность обжаловать такое решение Президенту [4]. По их мнению, если часть этих полномочий перенести на региональный уровень, президентская администрация будет меньше перегружена, а решения смогут приниматься быстрее.

При этом нельзя забывать, что для передачи части президентских полномочий регионам нужно конституционное основание. История некоторых субъектов Федерации в период формирования новой российской государственности показывает, что подобная схема уже использовалась. Так, Конституция Республики Дагестан 1994 года давала Государственному Совету право помилования [4]. Этот пример из прошлого подтверждает, что с точки зрения конституционного права такая реформа в принципе возможна.

Ещё одно направление спора связано с идеей условного помилования. По мнению ряда авторов, чьи взгляды А.М. Абдулатипов и М.Р. Меджидов собрали и описали, ориентиром здесь мог бы стать условный приговор. В таком случае акт помилования начинал бы действовать только тогда, когда помилованный в течение испытательного срока не совершит нового умышленного преступления [4]. Такая модель выглядит полезной, потому что она даёт человеку дополнительный стимул исправляться и при этом сохраняет у государства возможность влиять на его поведение уже после помилования.

Полномочие Президента Российской Федерации по предоставлению политического убежища прямо закреплено в статье 89 Конституции. По своей правовой природе оно заметно отличается от двух других президентских полномочий. Вопросы гражданства относятся прежде всего к собственным гражданам страны, помилование применяется к лицам, осуждённым российскими судами, а политическое убежище предназначено для иностранных граждан и лиц без гражданства, которые сталкиваются с преследованием в государстве своего происхождения по политическим причинам.

О. П. Шиловская связывает институт политического убежища с более широким регулированием, которое Президент осуществляет в отношении конституционно-правового статуса иностранных граждан. Она отмечает, что президентские указы в этой области имеют два измерения. С одной стороны, они выступают как акты, адресованные конкретным лицам, с

другой – задают общие правила и показывают, как государство относится к разным категориям иностранцев [6]. Особенность политического убежища в том, что такое решение принимает сам Президент по своему усмотрению. Иностранец не может требовать его как своё юридическое право, потому что здесь речь идёт не о праве, а о проявлении государственной милости.

Именно поэтому институт политического убежища во многом близок к помилованию. При этом оба этих полномочия резко отличаются от решений по вопросам гражданства, где существуют чёткие основания и установленный порядок получения правового статуса. В учебнике по конституционному праву под редакцией В. И. Гавриленко и других авторов подчёркивается, что Конституция оставляет это полномочие только Президенту и не позволяет передавать его парламенту, правительству или органам субъектов Федерации [8]. Следовательно, в сфере гражданства ещё возможны разные уровни регулирования, а в вопросе политического убежища такой вариант исключён.

Наряду с этим вопрос о том, насколько надёжны процедурные гарантии при рассмотрении ходатайств о политическом убежище, до сих пор не получил окончательного ответа. А. Е. Иващук и И. М. Мусиенко, изучая участие органов государственной власти в регулировании вопросов гражданства, отмечают, что ведомственные проверки, которые предшествуют решению Президента, на практике во многом заранее задают его итог [7]. Отсюда следует, что уровень конечного президентского акта в большой степени зависит от того, насколько качественно была выстроена вся предварительная административная работа, и именно на это законодателю стоит обратить отдельное внимание при доработке процедурных норм.

Все три рассмотренных блока президентских полномочий, при их разной предметной направленности, складываются в единое системное целое, которое основано на общей гуманистической аксиологии Конституции Российской Федерации. В каждом из этих случаев Президент предстаёт не как обычный управленческий орган в узком техническом смысле, а как олицетворение государственного гуманизма. Когда он решает вопрос о гражданстве, он определяет связь человека с государством, когда применяет помилование, он проявляет милость к уже признанному виновным, а когда предоставляет политическое убежище, он защищает того, кто оказался под преследованием за свои убеждения.

А. А. Ведерникова с соавторами, рассматривая развитие конституционно-правового статуса Президента, обоснованно подчёркивают, что именно эти полномочия относятся к числу тех, которые на всём постсоветском этапе российской конституционной истории сохранялись наиболее стабильно и почти без изменений [3]. Это говорит об их прочной основе и особом значении. Они не сводятся к простым инструментам управления, а выступают как ценностная часть института президентства.

При этом само по себе прочное конституционное закрепление ещё не снимает трудностей, которые возникают в текущем законодательстве и при его применении. Т.В. Приходько и Ю.А. Баранова отмечают, что даже обновлённые нормы гражданского права сохраняют заметные участки правовой неопределённости [2]. Д.З. Артыков обращает внимание на то, что в науке нет единого подхода к пониманию помилования и амнистии [5]. И. Марино говорит о том, что после реформы 2020 года ряд президентских полномочий нуждается в новом конституционно-теоретическом осмыслении [1]. Всё это показывает, что конституция задаёт только общую рамку, а её конкретное содержание требует постоянной работы законодателя и доктрины.

Разбор конституционных полномочий Президента Российской Федерации в вопросах гражданства, помилования и политического убежища позволяет сделать несколько выводов.

Первое состоит в том, что эти три полномочия образуют единый конституционно-правовой механизм, через который государство реализует гуманистические начала по отношению к личности. Их объединяет персональный характер и прямая связь с правовым статусом конкретного человека.

Второе связано с реформой 2020 года. Она усилила отдельные конституционные обязанности Президента, но не изменила саму основу рассматриваемых полномочий. Вместе с тем именно после этой реформы особенно остро встал вопрос об их новом доктринальном осмыслении с учётом обновлённых конституционных ориентиров.

Третье касается помилования, где сосредоточено больше всего нормативных пробелов. Закон не даёт самого определения этого института, не устанавливает сроки для президентского решения и содержит несостыковки в правилах о повторном обращении. Чтобы устранить эти проблемы, нужна не только доработка Уголовного кодекса, но и пересмотр подзаконных актов.

В-четвёртых, в сфере гражданства не хватает большей правовой ясности, особенно когда речь идёт о сложных правовых статусах заявителей; порядок предоставления политического убежища тоже требует более точного закрепления административных фильтров, которые предшествуют решению президента.

Если смотреть на будущее, одним из удачных шагов в развитии этого конституционно-правового механизма могло бы стать введение института условного помилования, частичный перенос полномочий по помилованию за преступления небольшой и средней тяжести на более низкий уровень, а также объединение норм о политическом убежище в одном процедурном акте, который сделал бы президентские решения более прозрачными и предсказуемыми.

**Список литературы:**

1. Ведерникова А.А., Зверева Е.Д., Лужина Д.А., Минеева Е.С. Эволюция конституционно-правового статуса Президента Российской Федерации // Экономика и право. Современное состояние и перспективы развития: сборник статей XV Международной научно-практической конференции. Петрозаводск, 2025. С. 29–34. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=80568264> (дата обращения: 18.05.2026).
2. Гавриленко В.И., Заметина Т.В., Кабышев В.Т., Комбарова Е.В., Плотникова И.Н., Тупиков Н.В. Конституционное право России. М.: Издательство Саратовской государственной юридической академии, 2023. 496 с. URL: <https://www.iprbookshop.ru/152061.html> (дата обращения: 18.05.2026).
3. Ивашук А.Е., Мусиенко И.М. Роль органов государственной власти в регулировании вопросов гражданства Российской Федерации // International Law Journal. 2023. Т. 6. № 1. С. 71–78. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=50190110> (дата обращения: 18.05.2026).
4. Абдулатипов А.М., Меджидов М.Р. Актуальные вопросы применения амнистии и помилования // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 3: Общественные науки. 2025. Т. 40. № 4. С. 56–64.
5. Артыков Д.З. Понятийная вариативность конституционно-правовых институтов помилования и амнистии // Право и государство: теория и практика. 2025. № 3. С. 260–262.
6. Марино И. Выборы Президента России: конституционная реформа «2020» // Уральский Форум конституционалистов: материалы Десятого Уральского Форума конституционалистов. Екатеринбург, 2025. С. 176–183. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=80662501> (дата обращения: 18.05.2026).
7. Приходько Т.В., Баранова Ю.А. Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации»: проблема правовой определённости // Право и государство: теория и практика. 2025. № 7. С. 131–133. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=83258612> (дата обращения: 18.05.2026).
8. Шиловская О.П. Регулирование Президентом России конституционно-правового статуса иностранных граждан // Права и свободы человека и гражданина: актуальные проблемы науки и практики: сборник научных статей и докладов XVI Международной научно-практической конференции. Орёл, 2024. С. 213–216. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=68628428> (дата обращения: 18.05.2026).