

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав. кафедрой
_____ С.В. Чердаков
« _____ » _____ 2018 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Сравнительный конституционно-правовой анализ института президентства в РФ и США

Исполнитель студент группы 421-узб3	_____	Н.С. Садулова
Руководитель ст. преподаватель	_____	Ю.Д. Кокамбо
Нормоконтроль	_____	О.В. Громова

Благовещенск 2018

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой

_____ С.В. Чердаков

« » _____ 201__ г.

З А Д А Н И Е

К выпускной квалификационной работе студента Садуловой Натаван Синьязовны

1. Тема выпускной квалификационной работы: Сравнительный конституционно-правовой анализ института президентства в РФ и США (утверждена приказом от 29.03.2017 г. № 678-уч).

2. Срок сдачи студентом законченной работы (проекта): 13 февраля 2018 года.

3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция РФ, Конституция США, Положение о Консульском департаменте взаимодействия Министерства иностранных дел Российской Федерации.

4. Содержание выпускной квалификационной работы: исследование особенностей института президентства в Российской Федерации и США, а также их сравнительный анализ.

5. Перечень материалов приложения: нет

6. Консультанты по выпускной квалификационной работе: нет

7. Дата выдачи задания: 15 июня 2017 года.

Руководитель бакалаврской работы (проекта): Кокамбо Юлия Дмитриевна, старший преподаватель.

Задание принял к исполнению: 15 июня 2017 года. _____

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 69 с., 57 источников и литературы.

ИНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТСТВА, ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ, КОМПЕТЕНЦИЯ, ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ, КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРЕЗИДЕНТА

Институт президентства является одним из основных элементов государственной власти в странах с республиканской формой правления. Необходимость существования данного института вытекает, прежде всего, из потребности осуществления функций главы государства и подтверждается масштабом распространения президентства в мире.

Предметом исследования являются правовые нормы, регламентирующие конституционно-правовой статус президента в системе разделения властей

Цель дипломного исследования заключается в осуществлении комплексного сравнительно-правового анализа института гражданства в РФ и США.

При написании работы был использован метод анализа и синтеза, формальный юридический метод, метод сравнительного правоведения и историко-правовой метод.

ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ, СОКРАЩЕНИЯ

ООН – Организация Объединенных Наций;

ФЗ – Федеральный закон;

РФ – Российская Федерация;

США – Соединенные Штаты Америки;

УК РФ – Уголовный кодекс Российской Федерации.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Теоретические вопросы конституционно-правового статуса президента Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки	7
1.1 Принцип разделения властей в системе конституционно-правовой ответственности	7
1.2 Компетенция президента Российской Федерации	15
1.3 Специфика и проблемы правового регулирования статуса главы государства в Российской Федерации и Соединенных Штатах Америки	23
2 Основные направления совершенствования института президентства в РФ и США	23
2.1 Совершенствование структур власти	32
2.2. Модернизация института президентства	35
2.3 Проблема оптимизации функций президентских органов исполнительной власти	42
Заключение	56
Библиографический список	64

ВВЕДЕНИЕ

В Советской России доминировала идея «вся власть советам» как органам народного представительства трудящихся, а в постсоветской России формально проведено разделение властей, но особое место занимает Президент РФ, который прямо в Конституции РФ 1993 года не отнесен ни к одной из ветвей власти. Конституционно-правовыми источниками, регламентирующими полномочия института президентства, выступают при этом Конституция Российской Федерации, федеральные и конституционные законы, в том числе акты конституционного правосудия, федеральные нормативно-правовые акты, подзаконные акты Президента РФ и иных государственных органов власти, субъектов Федерации.

Актуальность исследования обусловлена тем, что фундаментом правового демократического государства служит принцип разделения властей, без него невозможно осуществление контроля над органами государственной власти, нельзя говорить и о полноценном обеспечении конституционных прав и свобод, о народовластии.

Особенность конституционно-правовой ответственности проявляется в том, что она вытекает из принципа разделения властей и реализуется в системе сдержек и противовесов, поддерживающих баланс власти. Ее наличие свидетельствует о гарантированности конституционных норм, исключении присвоения властных полномочий тем или иным субъектом конституционных правоотношений. Непременным же условием ее эффективности, объективности, независимости судей или квазисудей - субъектов, обладающих правом выносить решения о применении конституционно-правовых санкций, является четкое воплощение принципа разделения властей как при определении порядка формирования органов государственной власти, так и при наделении их полномочиями по привлечению правонарушителей к ответственности.

Цель работы состоит в необходимости исследовать статус Президента РФ в системе разделения властей.

Поставленная цель обусловила следующие задачи:

- изучить принцип разделения властей в системе конституционно-правовой ответственности;
- определить компетенцию Президента Российской Федерации;
- рассмотреть специфику и проблемы правового регулирования статуса главы государства в Российской Федерации и Соединенных Штатах Америки;
- предложить меры совершенствования структуры власти;
- рассмотреть вопросы модернизации института президентства;
- проанализировать проблему оптимизации функций президентских органов исполнительной власти.

Объектом исследования являются правоотношения, возникающие в процессе осуществления Президентом РФ своих полномочий.

Предметом исследования являются правовые нормы, регламентирующие конституционно-правовой статус президента в системе разделения властей.

Теоретическую основу работы составляют труды следующих ученых: Баглая М.В., Васильевой Н.Ю., Георгиева В.А., Георгиевой Н.Г., Елисеевой Б.П., Мещерякова А.Н., Паречиной С.Г., Третьякова В.Т., и др.

Методологической основой исследования является всеобщий диалектический метод познания, а также общие и частные (специальные) методы исследования: исторический, системный, сравнительно-правовой, структурно-логический.

Структура и объем работы обусловлены целями и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, разделённых на параграфы, заключения, библиографического списка.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ПРЕЗИДЕНТА РФ И США

1.1 Принцип разделения властей в системе конституционно-правовой ответственности

Учеными-государствоведами довольно часто предлагаются те или иные способы усовершенствования конституционных положений с целью приведения их к тому варианту, который бы в большей степени соответствовал классическому принципу разделения властей. Однако в большинстве случаев в качестве основы преобразований берется опыт конституционного строительства какой-либо из стран Запада¹. Проекты изменений касаются корректировки порядка формирования какого-либо органа власти или усиления контроля над ним, установления недостающих мер ответственности либо более четкого определения полномочий.

В частности, одни ученые предлагают изменить порядок формирования Совета Федерации посредством введения механизма прямых выборов², другие - разграничить полномочия и функции Президента РФ и Председателя Правительства РФ в сфере исполнительной власти во избежание возможности осуществления их как главой государства, так и главой Правительства³. Третьи рекомендуют отказаться от должности Председателя Правительства РФ, а всевластие Президента РФ компенсировать обязанностью согласовывать назначение федеральных министров с Федеральным Собранием⁴. Предлагается как вариант корректировки разделения властей устранить из Конституции РФ положения о роспуске нижней палаты Федерального Собрания⁵. Другим усовершенствованием называют повторное введение в ныне действующую систему власти

¹ Гончаров В.В., Жилин С.М. Особенности использования в Российской Федерации зарубежного опыта формирования и функционирования института президента // Конституционное и муниципальное право. 2009. N 23. С. 18 - 22

² Ныркова Т.Ю., Петрова Н.А. К вопросу об изменении порядка формирования Совета Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. N 9. С. 18 - 25.

³ Авдеев Д.А. Особенности российской модели формы правления // Государство и право. 2010. N 12. С. 20.

⁴ Гончаров В.В., Жилин С.М. Указ. соч. С. 19; Авакьян С.А. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. N 2. С. 24.

⁵ Гончаров В.В., Жилин С.М. Указ. соч. С. 19.

должности вице-президента с возложением на него номинальных функций по руководству Правительством РФ⁶. Видится выход из системы пропрезидентского правления к парламентскому принципу формирования Правительства РФ путем копирования германского варианта формирования и взаимодействия высших органов государственной власти⁷. Предполагается, что следует законодательно закрепить исчерпывающий перечень полномочий Президента РФ⁸, а Конституцию РФ дополнить положением об ответственности Президента РФ за нарушение им присяги и иные правонарушения.

Исторический аспект правового статуса главы государства (именно он является ключевой фигурой в системе разделения властей, их подконтрольности, подчиненности и ответственности) позволяет отметить следующее. Одни российские правители являлись реакционерами, другие - либералами, но каждый по-своему был реформатором, т.к. в любые времена изменения во внутреннем укладе государства происходили. В одном случае правители (цари, императоры, председатели Верховного Совета и руководители правящей партии) в целях преобразования государства действовали мягко и гуманно, в другом - жестко, ломая людские судьбы, а то и отбирая жизни.

Несколько примеров либерального правления позволяют найти их общие черты. Так, к представителям мягкосердечия и лояльности можно отнести царя Алексея Михайловича Романова. Этот государь был человеком набожным, в народе прозванным «Тишайшим»⁹ за отсутствие резких, радикальных нововведений. Он постепенно открывал Россию западным обычаям и традициям, раскрепощая суровые нравы средневековья. По оценкам историков, царь привел страну в состояние стабильности и процветания; добившись военных успехов, получил также и международное признание¹⁰. Широко была известна благотворительная деятельность царя: он жертвовал большие деньги на лечение увеч-

⁶ Гончаров В.В., Жилин С.М. Указ. соч. С. 19

⁷ Усанов В.Е. Разделение властей как основа конституционного строя и его роль в формировании парламентаризма в современной России // Государство и право. 2005. N 12. С. 21

⁸ Карасев А.Т., Морозова А.С. Глава государства в системе разделения властей: некоторые вопросы характеристики полномочий // Конституционное и муниципальное право. 2013. N 8. С. 67.

⁹ Орлов А.С., Георгиев В.А., Георгиева Н.Г., Сивохина Т.А. История России. М., 2011. С. 159.

¹⁰ История России с древнейших времен до наших дней: Учебник / А.Н. Сахаров, А.Н. Боханов, В.А. Шестаков; Под общей ред. А.Н. Сахарова. М., 2009. С. 276.

ных и больных, на содержание богаделен. Здоровые, но не имеющие заработка или иного источника дохода устраивались на работу. По его приказу в Москву привозили продовольствие, хлеб и бесплатно раздавали нуждающимся. И все же за свои добродетели царь не был жалован народом. Как итог его правления - ранняя кончина и самое большое количество взрывов негодования, выражавшихся в то и дело возникавших бунтах.

Еще одним реформатором, вошедшим в историю как царь-освободитель, был император Александр II. При нем было отменено крепостное право, которое к тому времени уже несколько столетий не знала Европа, проведены городская, земская, военная и судебная реформы. Он сделал то, на что до него не отваживался ни один из прежних государей - дал народу свободу, ввел принципиально новую систему судопроизводства, учредил земское или, иначе говоря, местное самоуправление. Проведенные им преобразования имели прогрессивный характер и начали закладывать основу для эволюционного пути развития страны. Но, несмотря на все благие намерения императора, на него было совершено больше покушений, чем на кого-либо из царствующей династии, седьмое по счету положило конец его жизнедеятельности.

Еще одним реформатором-либералом, уже советского периода, можно назвать Н.С. Хрущева. Время его правления получило название «оттепели»: появилась свобода в высказываниях, многие политические заключенные были выпущены на свободу, реабилитированы. За достаточно малый срок его пребывания у власти было проведено самое большое за всю историю России число социальных реформ: увеличена пенсия, а жители сел и деревень впервые получили право на пенсионное обеспечение, был снижен и сам пенсионный возраст; увеличена на треть заработная плата, а продолжительность рабочего времени сокращена; были снижены налоги с работников, имевших небольшие доходы, повышены пособия многодетным семьям; а в новые квартиры переселилось почти 54 миллиона человек¹¹ (или около 1/4 населения страны¹²). Однако те про-

¹¹ История России с древнейших времен до наших дней. С. 699.

махи и ошибки в реформаторских действиях, которые допустил глава государства, и прежде всего неудачная экономическая политика, были отмечены как «волюнтаризм», и он был смещен со всех занимаемых постов.

Противоположный либеральному вариант правления можно увидеть на примере деятельности уже других государственных деятелей.

Так, царь Иван IV, прозванный Грозным за жестокость, в своей внутренней политике не гнушался казнями, расправами и бесчинствами, которые не только осуществлялись по его указу, но даже и при его непосредственном участии. И он находил свои действия оправданными по отношению к подвластному населению. Как отмечается историками, с помощью опричнины царь не только сумел подавить всяческую оппозицию, уничтожил своих открытых противников, которые не принимали его идей самодержавия, но и всех тех, кто только сомневался в его методах управления¹³. Однако в период его правления нельзя было встретить ни массового сопротивления народа, ни открытых и организованных протестов. Правил царь долго, и версия об его отравлении до сих пор остается не подтвержденной.

Император Николай I, в свою очередь известный суровостью наказания, которому он подвергнул восставших декабристов и их семьи, а также многочисленными ограничениями свободы слова, печати и преподавания, также не встречал в народе сильного протеста и не стал жертвой заговора.

Таким образом, можно сделать вывод, что исторический опыт конституционного взаимоотношения главы государства и его аппарата с подвластным населением наглядно доказывает, что народное сопротивление, непринятие власти, политики главы государства, как правило, слабо и невыразительно в период управления страной человеком, применяющим жесткие методы воздействия. Но народ предается бунтам, восстаниям и другим средствами выказывания собственного недовольства именно тогда, когда во главе страны находится

¹² Орлов А.С., Георгиев В.А., Георгиева Н.Г., Сивохина Т.А. Указ. соч. С. 574.

¹³ История России с древнейших времен до наших дней. С. 198.

человек более мягкого склада характера, либерального толка, либо же государь практически отсутствует в связи с его малолетством или же отъездом за границу.

Чтобы понять такую тенденцию выбора, необходимо рассмотреть следующий аспект законодательно-устанавливающей или учредительной политики - социально-психологический.

Как известно, при проведении тех или иных государственно-правовых преобразований следует учитывать психологию масс. Закономерностям поведения толпы было посвящено несколько ярких работ ученых двадцатого века¹⁴. Какие же выводы были ими сделаны?

Так, Н.К. Михайловский на основе собственных многолетних исследований пришел к заключению, что героем для толпы всегда становится тот, кто может увлечь своим примером массу на хорошее или дурное дело; причина же психологически аффективного поведения людей заключается в желании разнообразить свою жизнь и избавиться от скуки¹⁵. В движении российских масс можно легко увидеть черты психологии толпы, сформулированные некогда Г. Лебоном, такие, в частности, как податливость к внушению, легковерие, инстинктивность, дух единства масс, внезапность и заразительность идей¹⁶. И причиной соответствующего поведения служит потеря сознательности личности¹⁷, стирание ее индивидуальности¹⁸ и низкий образовательный уровень¹⁹.

Можно, однозначно, согласиться с тем, что народ всегда отдает предпо-

¹⁴ Михайловский Н.К. Герои и толпа: Избранные труды по социологии. СПб., 1998; Лебон Г. Психология народов и масс. М., 1999; Бехтерев В.М. Избранные работы по социальной психологии. М., 1994; Московичи С. Век толп. Исторический трактат по психологии масс. М., 1996; Грушин Б.А. Массовое сознание: феномен информированности // Вопросы философии. 1971. № 6. С. 24 - 31.

¹⁵ Белинская Е.П. Концепция "героев и толпы" Н.К. Михайловского и теория "психологии масс" Г. Лебона: перекличка идей // Современная социальная психология: теоретические подходы и прикладные исследования. 2010. № 4. С. 35, 37.

¹⁶ Величко С.А. Синдромы «психологии толпы» Г. Лебона в массовом общественном движении в годы перестройки (1985 - 1991 гг.) // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2008. № 3. С. 31.

¹⁷ Величко С.А. Указ. соч. С. 31.

¹⁸ Зверев В.О. Социально-психологический феномен массового (преступного) поведения в психологической науке // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2011. № 2. С. 52.

¹⁹ Купчин Н. Гражданское общество - власть - демократия // Обозреватель - Observer. Научно-аналитический журнал. 2008. № 10. С. 46.

чтение правителю сильному, властному, не терпящему советов и не согласовывающему свои решения с кем-либо. Однако, как представляется, желание сильной власти происходит не от скуки и потребности идти за кем угодно, только бы привнести в собственную жизнь какую-либо интригу и оказаться вовлеченным в те или иные запоминающиеся своим драматизмом события. Причина в другом.

Дарованная демократами свобода (свобода вероисповедания, свобода слова, право на осуществление предпринимательской деятельности, либеральное уголовное и административное законодательство) породила множество проблем, в первую очередь связанных с отсутствием чувства безопасности у людей, развитием сети наркоторговли, снижением морально-нравственных устоев, введением в разряд допустимых и даже порою необходимых принципов эгоцентризма и безнаказанности. Эти недостатки свободы указывают на то, что для большинства людей, тех, кто как раз не может существовать в соответствии с нормами правопорядка без применения к ним жестких мер в качестве наказания, без ограничения их волевых действий, такая данность приводит лишь к нарушению как внутренних, так и внешних, т.е. законом установленных запретов. И вот тут-то как раз и появляется желание иметь сильную руку, человека, который при случае мог бы применить силу.

При проведении простейшего психологического эксперимента с предоставлением права выполнять в течение самого непродолжительного времени работу без надзора начальника, т.е. человека, имеющего властные полномочия и возможность применить наказание в случае отклонения от заданного поведения, можно установить одну закономерность. Та группа лиц, которая представлена людьми с высоким уровнем образования, духовного развития, с детства приученными быть полезными обществу и самостоятельными, продолжит работу как ни в чем не бывало, причем выполняя ее не хуже, а где-то даже и лучше, чем ранее, находясь под контролем. Другая же группа, состоящая из лиц с

низким уровнем духовного развития, имеющих слабую силу воли, не привыкших с детских лет к труду и ответственности за порученное дело, будет выполнять работу спустя рукава или же в скором времени позабудет про нее.

По способу воздействия на мотивационную структуру личности психологической наукой выделены такие типы стимулов, как побуждение, вознаграждение и принуждение. И к лицам с низким уровнем самоконтроля необходимо применять именно принуждение. Немалому числу российских граждан не присуще понимание позитивной неюридической ответственности, которая представляет собой осознание и воспроизведение личностью в своем поведении необходимости выполнения долга.

Население РФ, несмотря на почти стопроцентную внешнюю образованность, можно представить также в виде двух групп - с различными психологическими установками аналогично вышеприведенным. К сожалению, большая часть граждан относится как раз к той группе, для которой залогом соблюдения правовых предписаний является наличие сильной власти, т.е. главы государства с преобладающими над другими органами власти полномочиями - некий вариант абсолютизма.

И лишь та группа населения, которая представлена людьми высокообразованными, с четкими моральными устоями, разделяет концепцию построения в России государства с реальным принципом разделения властей.

Кроме того, та группа населения, которая предпочитает сильную власть, делает такой выбор не только в силу слабости своего характера, правовой неразвитости, но и по причине отказа от ответственности за судьбу своей страны. Ведь следуя принципу демократии - власти народа, необходимо брать на себя ответственность за построение государства, определение лиц, которые будут принимать законы, то есть создавать обязательные для всех правила поведения. Тогда нужно будет обдумывать, кого и почему необходимо поставить на тот или иной государственный пост, контролировать его работу, принимать

решение об итогах его деятельности.

Изменить психологическую установку самой многочисленной группы населения можно лишь единственным способом - ввести иную систему получения как основного общего, так и профессионального, среднего и высшего, образования. Таковую, которая будет направлена на восстановление качественных характеристик социума: культивирование чувства ответственности, реализацию возможности на получение достойной работы и ее оплаты по результатам труда и приобретенных знаний и т.д. Сейчас этого нет, а потому все попытки опираться на зарубежный опыт в результате создают искаженную систему народо-властия и приводят к перераспределению полномочий в пользу единоличного правителя.

Выход видится в установлении в Конституции РФ такой модели взаимоотношений органов государственной власти на основе принципа разделения властей, которая соответствовала бы социально-психологическим установкам населения страны и отражала бы исторически сложившееся представление о верховенстве главы государства.

Суть предлагаемой модели состоит в двух направлениях преобразований. В первую очередь в проведении четкой линии создания демократического правления, т.е. такого, где власть принадлежит и может принадлежать народу и реализуется главным образом через его представителей. Народными избранниками принимаются законы, назначаются лица, которые будут исполнять эти законы, проверяется исполнение законов. Именно законодательный орган должен обладать приоритетом в силу непосредственной устойчивой связи с населением, в том числе при привлечении исполнительных органов государственной власти и их должностных лиц к ответственности от имени населения²⁰. Признать в триаде центров власти законодательный (представительный) орган можно на том основании, что исполнительная власть «выступает как вторичная

²⁰ Жуков А.П. Ответственность органов исполнительной власти в системе разделения властей субъектов Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2008. С. 9.

по отношению к представительным (законодательным) органам, которые определяют ее структуру, полномочия ее органов, даже если носители исполнительной власти избираются непосредственно народом (президент, губернатор и т.д.)»²¹.

1.2 Компетенция президента Российской Федерации

Компетенция президента как главы государства во многом зависит от той модели института президентства, которая существует в соответствующем государстве.

Компетенция Президента РФ - совокупность его полномочий по разрешению вопросов государственной и общественной жизни, установленных Конституцией РФ²².

По специфике компетенции и взаимоотношений с другими органами государственной власти полномочия Президента РФ могут быть разбиты на несколько групп²³.

Полномочия Президента РФ в сфере законодательной власти. Для совершенствования сотрудничества главы государства и палат федерального парламента Президент РФ назначает своих полномочных представителей в Совет Федерации и Государственную Думу²⁴.

К подобным полномочиям Президента РФ относятся:

1) участие Президента РФ в законодательном процессе. В том числе: право быть субъектом законодательной и конституционной инициативы (ст. 104, 134 Конституции РФ), право относительного вето на принятые федеральные за-

²¹ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник. М., 2007. С. 52.

²² См.: Конституционное право России / Отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. С. 338.

²³ Похожая на приведенную классификация групп полномочий Президента РФ дается в нескольких учебниках по конституционному праву. Напр.: Конституционное право России / Отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. С. 338 - 344; Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учеб. для вузов. М., 2004. С. 425 - 440; Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учеб. для вузов. М., 1996. С. 343 - 350. Учитывая обширность полномочий Президента РФ, в данной лекции будут рассмотрены лишь основные полномочия.

²⁴ См.: О полномочных представителях Президента РФ в Совете Федерации Федерального Собрания РФ и Государственной Думе Федерального Собрания РФ: Указ Президента РФ от 22 июня 2004 г. N 792.

коны²⁵ (преодолевается квалифицированным большинством каждой из палат Федерального Собрания РФ)²⁶, подписание и обнародование принятых законов (ст. 107 Конституции РФ);

2) назначение выборов депутатов Государственной Думы;

3) ежегодное обращение к Федеральному Собранию с посланием о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. С учетом законодательной неопределенности правовой природы посланий Президента РФ парламенту интересна точка зрения, согласно которой, с одной стороны, общие установки и конкретные поручения, содержащиеся в послании, имеют общеобязательный характер, а с другой - послание не является нормативным актом, не может противоречить законам, ограничивать правотворческую деятельность парламента²⁷;

4) право роспуска Государственной Думы. Глава государства вправе распускать нижнюю палату Федерального Собрания в установленных Конституцией РФ случаях, при этом правом роспуска верхней палаты парламента он не обладает.

Роспуск Государственной Думы возможен:

а) в случае трехкратного отклонения Государственной Думой представленных кандидатур Председателя Правительства (ч. 4 ст. 111 Конституции РФ)²⁸;

²⁵ Под принятыми федеральными законами понимаются: 1) законы, принятые Государственной Думой и одобренные Советом Федерации; 2) законы, повторно принятые Государственной Думой после их отклонения Советом Федерации; 3) законы, принятые повторно Государственной Думой и Советом Федерации после их отклонения Президентом РФ. Подробнее о толковании понятия "принятый федеральный закон": О толковании отдельных положений ст. 107 Конституции РФ: Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. N 10-П.

²⁶ Необходимо отличать "возвращение федерального закона" от "отклонения федерального закона". Под возвращением федерального закона понимается возвращение федерального закона Президентом РФ в соответствующую палату Федерального Собрания в случае нарушения палатой установленных Конституцией РФ требований к порядку принятия федеральных законов и предусмотренных ею условий и процедур. См.: О разрешении спора между Советом Федерации и Президентом РФ, между Государственной Думой и Президентом РФ об обязанности Президента РФ подписать принятый Федеральный закон "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории РФ": Постановление Конституционного Суда РФ от 6 апреля 1998 г. N 11-П.

²⁷ Конституционное право России: Учебник / Отв. ред. А.Н. Кокотов. Екатеринбург, 2001. С. 405.

²⁸ В отношении данного основания роспуска было вынесено решение Конституционного Суда РФ, в соответствии с которым Президент РФ может представлять как каждый раз новую кандидатуру, так и одного и того же

б) при повторном вынесении в течение трех месяцев недоверия Правительству РФ большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы (ч. 3 ст. 117 Конституции РФ)²⁹;

в) при отказе Государственной Думы в доверии Правительству РФ (ч. 4 ст. 117 Конституции РФ). При всех случаях роспуска Государственной Думы Совет Федерации продолжает свою деятельность, обеспечивая непрерывность представительной власти;

5) совместное участие с палатами Федерального Собрания в формировании некоторых органов государственной власти. Президент РФ взаимодействует с палатами парламента при назначении и освобождении от должности Председателя Центрального Банка РФ, Генерального прокурора РФ и его заместителей, членов ЦИК РФ и др.;

б) право роспуска законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ в установленных законом случаях, а также совместная их деятельность по наделению гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ;

7) иные полномочия в законодательной сфере.

Наиболее тесным является сотрудничество главы государства с исполнительной властью. К подобным полномочиям относятся:

1) назначение Председателя Правительства РФ с согласия Государственной Думы (ч. 1 ст. 111 Конституции РФ);

2) утверждение представленных главой Правительства РФ предложений о структуре федеральных органов исполнительной власти (ч. 1 ст. 112 Конституции РФ). В соответствии с Указом Президента РФ в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства и иные ведомства;

кандидата дважды или трижды. Подробнее: О толковании положений ч. 4 ст. 111 Конституции РФ: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. N 28-П.

²⁹ Общее число депутатов - 450, а не фактически избранных депутатов. См.: О толковании ст. 103 (ч. 3), 105 (ч. 2 и 5), 107 (ч. 3), 108 (ч. 2), 117 (ч. 3) и 135 (ч. 2) Конституции РФ: Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. N 2-П.

3) назначение на должность и освобождение от должности по предложению Председателя Правительства РФ заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров (ч. 2 ст. 112 Конституции РФ);

4) единоличное принятие решения об отставке Правительства РФ. Президент РФ вправе отправить в отставку Правительство РФ в случае выражения недоверия Государственной Думой и в случае отказа в доверии Государственной Думой. Однако глава государства может отправить в отставку высший орган исполнительной власти и по собственному усмотрению. Президент РФ также может принять отставку Правительства РФ и его Председателя;

5) право председательствовать на заседаниях Правительства РФ (п. "б" ст. 83 Конституции РФ). Однако, несмотря на то, что Президент РФ часто пользуется этим правом, глава государства не является главой Правительства РФ;

6) право отмены актов Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ (ч. 3 ст. 115 Конституции РФ). В данном случае можно сказать, что Президент РФ выступает в качестве органа конституционного контроля;

7) право приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ). В данном же случае можно констатировать, что Президент РФ выступает в качестве органа конституционного надзора;

8) иные полномочия в сфере исполнительной власти.

Полномочия Президента РФ в сфере судебной власти. К подобным полномочиям относятся:

1) представление кандидатур для назначения Советом Федерации на должности руководителей и судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ (п. «е» ст. 83 Конституции РФ);

2) назначение судей других федеральных судов в порядке, установленном федеральным законом (ст. 128 Конституции РФ);

3) право обращения в Конституционный Суд РФ и другие суды (ст. 85, 125 Конституции РФ);

4) осуществление помилования (п. "в" ст. 89 Конституции РФ). Актом помилования является решение главы государства о смягчении или освобождении от наказания;

5) представление кандидатуры Генерального прокурора РФ и его заместителей в Совет Федерации и право временного отстранения его от должности.

Полномочия Президента РФ в сфере обороны и безопасности³⁰. В данной области полномочия Президента РФ достаточно широки. К ним относятся:

1) утверждение военной доктрины РФ. Военная доктрина РФ представляет собой совокупность официальных взглядов (установок), определяющих военно-политические, военно-стратегические и военно-экономические основы обеспечения военной безопасности Российской Федерации³¹;

2) формирование Совета Безопасности РФ, руководство Советом Безопасности РФ;

3) назначение и освобождение высшего командования Вооруженных Сил РФ, присваивание высших воинских и специальных званий. Данное полномочие проистекает из того, что Президент РФ является Верховным Главнокомандующим;

4) введение военного положения (ч. 2 ст. 87 Конституции РФ). В случае агрессии против России или ее непосредственной угрозы Президент РФ вводит на территории РФ или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Ду-

³⁰ Под безопасностью понимается состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз (такое определение безопасности дает Закон РФ "О безопасности" от 5 марта 1992 г.).

³¹ Подробнее об основных направлениях военной доктрины см.: Об утверждении Военной доктрины РФ: Указ Президента РФ от 21 апреля 2000 г. N 706.

ме. Но объявить состояние войны Президент РФ не вправе. Режим военного положения определяется федеральным конституционным законом³²;

- 5) введение чрезвычайного положения (ст. 88 Конституции РФ);
- 6) иные полномочия в сфере обороны и безопасности.

Полномочия Президента РФ в сфере внешней политики и международных отношений. Полномочия данной сферы преимущественно закреплены в ст. 86 Конституции РФ. К ним относятся:

- 1) руководство внешней политикой РФ;
- 2) ведение переговоров, подписание международных договоров РФ. Порядок же ратификации международных договоров определяется Федеральным законом от 15 июля 1995 г. "О международных договорах Российской Федерации";
- 3) подписание ратификационных грамот. Подпись Президента РФ скрепляется печатью и дополняется подписью Министра иностранных дел;
- 4) принятие верительных и отзывных грамот аккредитуемых при нем дипломатических представителей;
- 5) участие в процедуре принятия иностранного государства или его части в качестве нового субъекта России.

Полномочия Президента РФ в сфере взаимодействия с субъектами Федерации. Полномочия Президента РФ в этой сфере практически не прописаны в Конституции РФ. Они закреплены в соответствующих законах и указах Президента РФ и вытекают из сущности полномочий Президента РФ в целом.

К подобным полномочиям относятся:

- 1) назначение полномочных представителей Президента РФ в федеральные округа;
- 2) участие в образовании новых субъектов РФ на этапе согласования объединения;

³² О военном положении: Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. N 1-ФКЗ.

3) согласительные процедуры между федеральными и региональными органами власти и между последними;

4) представление кандидатур для избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в парламенты тех субъектов РФ, где законодательством предусмотрено, что глава региона избирается депутатами регионального парламента;

5) право отрешения от должности глав субъектов РФ и роспуска региональных парламентов в случаях, предусмотренных законом;

6) право приостановления действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ);

7) иные полномочия в сфере взаимодействия с субъектами Федерации.

Иные полномочия Президента РФ. К числу иных полномочий Президента РФ относятся: решение вопросов гражданства³³ и предоставления политического убежища³⁴; награждение государственными наградами РФ³⁵; присвоение почетных званий РФ, назначение общероссийского референдума³⁶ и др.

Необходимо констатировать, что глава Российского государства наделен рядом полномочий, которые прямо не зафиксированы в Конституции РФ. Исходя из ряда решений Конституционного Суда РФ, Президент РФ обладает не только полномочиями, закрепленными в Конституции РФ, но и полномочиями, проистекающими из конституционной характеристики места и роли Президента РФ в государственной системе. Таким образом, признается наличие скрытых полномочий Президента РФ.

Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. было указано, что для случаев, когда этот порядок действий Президента РФ не де-

³³ О гражданстве Российской Федерации: Федеральный закон от 31 мая 2002 г. N 62-ФЗ; Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ: Указ Президента РФ от 14 ноября 2002 г. N 1325.

³⁴ Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища: Указ Президента РФ от 21 июля 1997 г. N 746.

³⁵ О государственных наградах Российской Федерации: Указ Президента РФ от 2 марта 1994 г. N 442; О Комиссии при Президенте РФ по государственным наградам: Указ Президента РФ от 2 декабря 2008 г. // КонсультантПлюс.

³⁶ О референдуме Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. N 5-ФКЗ.

тализирован в Конституции РФ, а также в отношении полномочий, не перечисленных в ст. 83 - 89 Конституции РФ, их общие рамки определяются принципом разделения властей Конституции, согласно которому акты Президента РФ не должны противоречить Конституции и федеральным законам³⁷.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г.³⁸ это положение получило развитие применительно к нормотворческой деятельности Президента РФ по вопросам, прямо не отнесенным к его ведению. Как общее правило было сформулировано следующее: в силу того, что Президент РФ является гарантом Конституции РФ и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, не противоречит Конституции издание им указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательных решений. Такие указы, однако, не должны противоречить Конституции и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов³⁹.

1.3 Специфика и проблемы правового регулирования статуса главы государства в Российской Федерации и Соединенных Штатах Америки

Правовой статус и полномочия главы государства рассматриваются как единое правовое образование. Глава государства - лицо, обладающее исключительным правом представлять государство внутри страны и в международных

³⁷ По делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 30 ноября 1994 г. N 2137 "О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики", Указа Президента РФ от 9 декабря 1994 г. 2166 "О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта", Постановления Правительства РФ от 9 декабря 1994 г. N 1360 "Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности РФ, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа", Указа Президента РФ от 2 ноября 1993 г. N 1833 "Об Основных положениях Военной доктрины РФ": Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. N 10-П.

³⁸ По делу о проверке конституционности п. 2 Указа Президента РФ от 3 октября 1994 г. N 1969 "О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в РФ" и п. 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ, утвержденного названным Указом: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. N 11-П // СЗ РФ. 1996. N 19. Ст. 2320.

³⁹ Конституционное право России / Отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. С. 331.

отношениях⁴⁰. Исходя из формы правления, порядка формирования высших органов государственной власти, сроков их полномочий и связи с народом, а также степени участия народа в их формировании государства делятся на монархии и республики.

Изучая деятельность глав государств зарубежных стран, необходимо отметить, что форма правления государства во многом определяет положение главы государства.

Выделяются следующие виды республиканской формы правления:

- президентская республика: президент является главой государства и одновременно - главой исполнительной ветви власти (США, многие страны Африки, Мексика, Египет, Бразилия и др.);

- парламентская республика: президент имеет символические полномочия в сфере государственного управления (Федеративная Республика Германия, Италия, Израиль, Турция, Индия);

- смешанная республика сочетает свойства президентской и парламентской республики: глава государства избирается, как правило, всенародным голосованием, а не парламентом.

Президентская республика впервые возникла в США: там в полномочия президента были включены полномочия главы правительства и главы государства. В США институт президентства является одним из самых главных политических институтов. Президента начали избирать посредством выборов.

На сегодняшний день в мире насчитывается более 200 государств, среди которых около 30 монархий. Следовательно, в мире преобладает республиканская форма правления.

Монархия - модель управления страной, в которой государственная власть частично или полностью принадлежит монарху (королю, императору, герцогу, князю, шаху, эмиру и пр.) и, как правило, передается по наследству

⁴⁰ Кутафин О.Е. Глава государства: Моногр. М., 2014. С.560.

(Великобритания, Испания, Люксембург, Нидерланды, Япония, Свазиленд, Тонга).

Глава государства избирается по-разному, что обусловлено формой правления. Говоря о республиканской форме правления, стоит отметить, что объем полномочий главы государства зависит от того, насколько отдален парламент от избрания президента: чем дальше, тем более объемными полномочиями обладает глава государства.

Российская Федерация является смешанной республикой. Главой государства выступает Президент РФ. Он является ключевым органом власти во всей государственной структуре. По мнению профессора С.А. Авакьяна, «президент - ключевая фигура в руководстве государством, первое лицо политической жизни страны»⁴¹.

Полномочия компетентных органов и лиц, занимающих определенную должность в государственной структуре, состоят из определенных прав и обязанностей. Глава государства обладает определенными правовыми возможностями, которые рекомендуется отнести к публичным правам, а не полномочиям (например, право законодательной инициативы).

Одним из главных полномочий, которым наделен Президент РФ и которое закрепляется первым среди конституционных полномочий, является полномочие Президента РФ как гаранта Конституции РФ. Таким образом, первоочередной задачей деятельности Президента РФ является правовая охрана Конституции РФ⁴².

Следующее полномочие Президента РФ связано с его статусом гаранта прав и свобод человека и гражданина. Раскрывая содержание данного полномочия, следует включить в него решение вопросов гражданства, награждение государственными наградами, помилование, предоставление политического

⁴¹ Авакьян С.А. Конституционное право России: Учеб. пособие: В 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 347.

⁴² Чиркин В.Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование: Моногр. 2-е изд. М.: Норма, 2014. С. 117.

убежища и присвоение почетных званий.

Значителен объем полномочий Президента РФ по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности. Во-первых, Президент РФ является Верховным главнокомандующим Вооруженными Силами РФ (ст. 87 Конституции РФ). Соединение полномочий главы государства и верховного главнокомандующего - обычное явление в большинстве стран мира. Независимо от мирного времени или военного положения в стране функции главнокомандующего возлагаются на Президента РФ⁴³. В случае введения военного положения в стране глава государства без промедления сообщает об этом обеим палатам Федерального Собрания, а также исходя из международных обязательств информирует Генерального секретаря ООН и Генерального секретаря Совета Европы (ч. 3 ст. 15 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года).

Президент РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики государства⁴⁴. В соответствии с Конституцией РФ Президент РФ ежегодно обращается с посланием к Федеральному Собранию. Некоторые ученые и политики по-разному воспринимают данные послания: одни склонны считать, что они представляют собой нормативные акты, другие придерживаются мнения, что это политические документы, в которых заложена некая идеология⁴⁵. Президент РФ определяет направления политики государства на следующий год. Однако он должен учесть и мнение парламента, так как именно парламент избирается народом, выступает от его имени, является органом народного представительства⁴⁶.

⁴³ Кириченко П.Н. Представительный характер Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

⁴⁴ Березка С.В. Конституционно-правовой статус главы государства в России и в Украине (сравнительно-правовой аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

⁴⁵ Зорькин В.С. Ежегодные послания Федеральному Собранию Российской Федерации как средство формирования и реализации правовой политики Президента Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2011.

⁴⁶ Грудинин Н.С. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации как орган народного представительства: вопросы теории и практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016.

В этой связи, по нашему мнению, возникает необходимость закрепления функции определения основных направлений внутренней и внешней политики в будущем Федеральном законе "О статусе Президента Российской Федерации"⁴⁷. Кроме того, поскольку полномочия Президента РФ по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти осуществляются главой государства на всей территории Российской Федерации, предлагается в будущем Федеральном законе «О статусе Президента Российской Федерации» консолидировать полномочия главы государства о применении необходимых мер для разрешения конфликтной ситуации между органами государственной власти, если она затрудняет их работу. В случае вмешательства Президента РФ в данный конфликт для его преодоления стороны обязаны подчиниться процедуре, избранной Президентом РФ.

Глава государства - лицо, обладающее исключительным правом представлять государство внутри страны и в международных отношениях. В данном случае речь идет о представлении России как субъекта международных отношений.

Обеспечение собственной деятельности Президента РФ - еще одно полномочие. Глава государства лично координирует свою деятельность посредством Администрации Президента РФ в соответствии с Конституцией РФ⁴⁸. В этой связи предлагается в будущий Федеральный закон «О статусе Президента Российской Федерации» ввести понятие «Администрация Президента Российской Федерации», дать определение этому понятию и описать базисные направления деятельности указанного органа.

Анализируя распределение полномочий между президентом и парламентом в зарубежных странах, следует отметить, что, например, во Франции имен-

⁴⁷ Первый и единственный проект Федерального закона N 97012298-2 "О статусе Президента Российской Федерации", внесенный депутатом Государственной Думы Ю.М. Нестеровым, в первом чтении был отклонен Постановлением Государственной Думы от 10.04.2003 N 3860-III ГД

⁴⁸ Кириченко П.Н. Представительный характер Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

но Парламент определяет, какими будут отношения между Президентом и Премьер-министром Франции.

Во Франции и Италии существует определенная практика главы государства по делегированию издания подзаконных актов законодательным органам.

В США исполнительная власть на федеральном уровне осуществляется Президентом. Конгресс США наделен значительными полномочиями. Президент США имеет право созыва одной или обеих палат Конгресса на внеочередные заседания, обладает правом подписания законов и правом вето, однако в соответствии с Конституцией США роспуск Конгресса не предусмотрен.

Говоря о законодательной инициативе Президента США, необходимо признать, что она аналогична российской практике: в обеих странах инициатива исходит от администрации главы государства.

При этом право президентов России, США, Италии, Франции отклонять законы в случаях злоупотребления может негативно сказаться на законодательной деятельности.

Во всех названных выше государствах существует практика направления президентских посланий парламенту. Монарх, являясь представителем государства, как и президент, выступает с ежегодными посланиями к народу (тронной речью в парламенте)⁴⁹.

Президент РФ не относится ни к одной из трех ветвей власти: он стоит над ними, являясь гарантом Конституции РФ.

О принципе разделения властей идет речь и в Конституции Италии: она не наделяет Президента правом осуществлять исполнительную власть и дает реальную возможность быть гарантом Конституции. Формирование Правительства Италии происходит следующим образом: Президент назначает на должность Председателя Совета министров и далее по его предложению - мини-

⁴⁹ Конституция Украины: принята голосованием депутатов Верховной Рады Украины 28.06.1996 (с изм. от 15.05.2014). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80?test=4/UMfPEGznhh.3/.ZieBbLe0HI4KQs80msh8Ie6>.

стров.

Во Франции Правительство может быть оппозиционно по отношению к Президенту.

В США Президент назначает министров лишь после одобрения Сената.

Полномочия главы государства по отставке правительства в Российской Федерации и США идентичны: оба президента имеют полномочия по роспуску правительства (в США - министров).

Учитывая возможную оппозицию Парламента Франции по отношению к Президенту, последний не может отправить в отставку Премьер-министра, если Парламент его поддерживает.

В Италии Совет министров предпочитает самостоятельно уходить в отставку.

Можно отметить также еще одну функцию Президента РФ - как гаранта суверенитета России (статьи 80, 82 Конституции РФ).

Итак, исследование статуса Президента РФ показывает, что важнейшие положения о функциях и отношениях главы государства с другими ветвями власти распределены по разным нормативным актам. Такое регламентирование полномочий неудобно и действует не в полной мере. В связи с этим предлагаются следующие варианты.

Статус Президента РФ необходимо конкретизировать и упорядочить, а нормы данного института систематизировать. В частности, учеными предлагаются альтернативные способы решения проблемы⁵⁰:

- разработать и принять соответствующие поправки в Конституцию РФ;
- разработать и принять Федеральный закон «О статусе Президента Российской Федерации», не внося изменения в текст Основного Закона государства;
- разработать и принять Федеральный конституционный закон «О Прези-

⁵⁰ Марусина О.В. Полномочия Президента РФ в осуществлении внешнеполитических функций государства: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

денте Российской Федерации» с внесением изменений в Конституцию РФ относительно наименования предполагаемого Федерального конституционного закона.

Подводя итог, стоит отметить, что в Конституции РФ правовое положение Президента РФ закреплено в самой общей форме. Конкретизация данных норм должна содержаться в иных законодательных актах. Конституция РФ не предполагает отсылочного характера на отдельный акт, регулирующий статус Президента РФ (например, отрешение главы государства от должности регулируется положениями ст. 93 Конституции РФ)⁵¹.

Полагаем целесообразным и наиболее эффективным вариант уточнения статуса Президента РФ посредством внесения изменений в Конституцию РФ с одновременной разработкой и принятием Федерального конституционного закона «О Президенте Российской Федерации». Данный правовой акт детально и полно закрепил бы конституционно-правовой статус Президента РФ.

Однако не стоит полагать, что упорядочить положение Президента РФ без внесения изменений и поправок в Конституцию РФ невозможно. Ускорить процедуру закрепления статуса Президента РФ можно, приняв Федеральный закон «О статусе Президента Российской Федерации». Обобщив практику его применения, можно вносить изменения в Конституцию РФ. Стоит отметить также, что данный законодательный акт необходимо дополнить нормами о временно исполняющем полномочия Президента РФ.

В целом, по нашему мнению, необходим единый комплексный нормативный акт о правовом статусе Президента РФ.

⁵¹ Колобаева Н.Е. Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации (вопросы теории и практики): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

2 ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИНСТИТУТА ПРЕЗИДЕНТСТВА В РОССИИ

2.1 Совершенствование структур власти

Совершенствование структур власти представляет собой одну из сложнейших задач, которая, по мнению исследователей, приобретает особую актуальность во время происходящих демократических преобразований, в стадии которых сегодня продолжает находиться наша страна. В этот период развитие государства определяется «качеством функционирования созданных институтов власти»⁵². Необходимо подчеркнуть тот факт, что объем полномочий главы Российской Федерации и функционирование института президентства в нашей стране как научная проблема привлекает уже многие годы достаточно пристальное внимание представителей правовых и политологических наук в контексте различных аспектов, а также с позиций комплексного исследования (С.А. Авакьян, С.С. Алексеев, М.В. Баглай, И.Л. Волошенко, Ю.А. Дмитриев, Б.П. Елисеев, А.В. Зуйков, В.В. Иванов, В.Б. Исаков, В.И. Каинов, В.В. Комарова, А.А. Котенков, О.Е. Кутафин, В.И. Лафитский, А.Н. Мещеряков, Л.А. Окуньков, С.Г. Паречина, А.Н. Писарев, Л.Е. Плеханов, В.В. Полянский, В.И. Радченко, В.В. Рачинский, Н.А. Сахаров, Б.А. Страшун, Б.Н. Топорнин, В.А. Туманов, О.А. Фризен, И.Д. Хутинаев, Л.Ф. Швецова, А.А. Югов; Т. Колтон, Р. Саква, Д. Тризман, Э. Уокер, С. Холмс, С. Фиш и др.). При этом с момента своего возникновения наиболее неоднозначную оценку как у отечественной и зарубежной научной общественности (специалистов в области права, политологов, историков, социологов и представителей других наук), так и политических деятелей вызывает проблема соотношения конституционно-правового положения данного объекта с реальной ролью главы российского государства в политической системе общества, его взаимоотношения с другими органами публич-

⁵² Мещеряков А.Н. Институт президентства в составе Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

ной власти, в особенности на федеральном и региональном уровнях субъектов Федерации. Во многом это обусловлено относительной новизной института президентства, который является еще недостаточно разработанным политико-правовым феноменом для российского государства, появление которого связано с моментом изменения в России модели государственного управления на основе принципа разделения властей. Учреждение данного института было призвано стать символом единства государственной власти Российской Федерации в условиях децентрализации СССР и гарантией суверенитета России в составе СССР⁵³. В целом о появлении института президентства в нашей стране большинство специалистов ведут речь начиная с 1991 г., т.е. с момента введения поста Президента СССР как новой государственной должности. Однако, на наш взгляд, данный вывод можно признать достаточно дискуссионным в связи с тем, что к моменту введения поста Президента в нашей стране еще не был накоплен конституционный опыт его функционирования, не был в достаточной степени осмыслен и апробирован зарубежный опыт, что делало невозможным, с научной точки зрения, ведение речи об институализации данного феномена. В связи с этим появление признаков становления института президентства в РФ более закономерно связывать с первой конституционной реформой 1993 г., напрямую затронувшей деятельность этой властной структуры.

Необходимо отметить, что, несмотря на довольно значительный объем исследований в рамках отмеченной проблемы, институт президентства в России, политико-правовые трансформации которого в последние годы осуществляются достаточно активно, еще относительно фрагментарно исследован с позиций выявления возможностей совершенствования данной структуры власти, что обусловлено достаточно комплексными вопросами и проблемами его конституционно-правового регулирования и практической деятельности. Обращаясь к поставленной проблеме, следует прежде всего начать с выявления содер-

⁵³ Васильева Н.Ю. Институт президентства в системе публичной власти РФ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С.4.

жания понятия президентства с политико-правовых позиций. Анализ научных работ исследователей, в которых представлено определение данного института, позволяет заключить, что в большинстве случаев содержательная характеристика изучаемого термина связывается с выявлением основных характеристик института с той или иной степенью выраженности аспектов с точки зрения различных общественных наук, в которых сложились разнообразные подходы к понятию «президент», коррелирующие с такими феноменами, как «социальный институт», «правовой институт», «властный институт», «конституционно-правовой институт». При этом исследователями особо подчеркивается интеграционная природа института президентства, основная цель которого должна быть направлена не только на регулирование формирования и функционирования президентской власти с помощью совокупности утвержденных на государственном уровне конституционно-правовых норм, но и на согласование деятельности институтов государственной власти.

На наш взгляд, объединяя потенциал политико-правовых наук, институт президентства закономерно рассматривать как комплексный конституционно-правовой институт, представляющий собой совокупность властных полномочий и статуса главы государства в сфере государственного управления, которые в равной степени зависят как от конституционно-правовых норм, регулирующих функционирование президентской власти, так и от фактической реализации Президентом политической деятельности и властных полномочий в системе публичной власти и в процессе взаимодействия с функционирующими в данной системе органами. Таким образом, институт президентства включает следующие группы конституционно-правовых норм, определяющих:

- порядок и процедуру выборов главы государства, включая инаугурацию;
- положение Президента в структуре высших органов государственной власти и порядок взаимодействия с ними;

- функции и полномочия главы государства;
- условия прекращения исполнения президентских полномочий⁵⁴.

Конституционно-правовыми источниками, регламентирующими полномочия института президентства, выступают при этом Конституция Российской Федерации, федеральные и конституционные законы, в том числе акты конституционного правосудия, федеральные нормативно-правовые акты, подзаконные акты Президента РФ и иных государственных органов власти, субъектов Федерации.

2.2 Модернизация института президентства

К сегодняшнему моменту в нашей стране можно вести речь о накоплении определенного конституционно-правового опыта функционирования института президентства. В ходе своей эволюции данный институт был конституирован в российскую государственность посредством его легитимации через высшие формы проявления публичной власти народа - референдум и свободные выборы. Идея президентства последовательно внедрялась в российскую государственность не только "сверху", но и "снизу", проистекая из воли народа как единственного суверенного источника власти с момента всенародного референдума 1991 г. Это положение укрепилось в ходе нового конституционного цикла эволюции института, связанного с итогами референдума 1993 г. и конституционным закреплением сильной модели Президента в РФ, а также последующими всеобщими равными прямыми выборами главы государства при тайном голосовании 1996 - 2012 гг. - высшим, наряду с референдумом, выражением воли народа страны⁵⁵. Однако, несмотря на достаточно комплексную конституционно-правовую регламентацию, институт президентства в России, по мнению исследователей, по-прежнему действует на основе норм, которые требуют не только дополнительного толкования, но в ряде случаев пересмотра,

⁵⁴ Мещеряков А.Н. Институт президентства в составе Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С.6.

⁵⁵ Васильева Н.Ю. Институт президентства в системе публичной власти РФ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С.7.

отмены или модификации. Это, в свою очередь, вызывает многочисленные проблемы реализации функций публичной власти в России, основное место в которой принадлежит институту президентства.

Президент РФ, являясь главой государства, интегрирует российскую государственность, выступает символом нации. Президент РФ наделен Конституцией широкими и значительными полномочиями в сфере нормотворчества, контроля как над исполнительной, так и над законодательной ветвями власти, защиты государственного суверенитета и обеспечения эффективного и согласованного функционирования всего государственного аппарата. Именно функция интеграции вопросов защиты государственного суверенитета, согласования и контроля деятельности органов исполнительной и законодательной ветвей власти, которой обладает институт президентства, обуславливающая широкий круг полномочий, сегодня приводит к очевидному, подтвержденному реалиями политической практики выводу о важности их пересмотра с целью ограничения и конкретизации.

Типологизируя действующие на настоящий момент функции Президента РФ как главы государства, исследователи выделяют в их числе такие, как гарантирующе-охранительную, арбитражно-координирующую, программно-установочную и представительскую функции. Эволюция института президентства в России на протяжении всех этапов его существования в целом осуществлялась в сторону экспансии компетенции других органов. Очевидно, что данный функциональный перечень достаточно широк и внеконституционен, превышает пределы компетенции института, что затрудняет их эффективную реализацию. Так, в частности, сегодня институтом президентства выполняются нетипичные для главы государства функции других действующих институтов власти (Конституционного Суда, Уполномоченного по правам человека и др.) - а именно функции конституционного гаранта (вместо функции гаранта суверенитета РФ, проистекающей из содержания положений клятвы Президента при

вступлении в должность, а также полномочий главы государства как Верховного главнокомандующего ВС РФ и до сих пор не имеющей регламентации на конституционном уровне⁵⁶), гаранта прав и свобод человека и гражданина, гаранта прав и свобод личности и мер по их защите и т.п. (что, в частности, широко реализовано сегодня на законодательном уровне федеральных субъектов - Республики Адыгеи, Бурятии, Северной Осетии, Татарстана и др.). Делегирование данных полномочий специализированным органам могло бы позволить реформировать конституционно-правовой статус института в сторону осуществления более детальной конкретизации других его функций.

Еще одной проблемой, сложившейся в ходе конституционно-правовой эволюции института президентства, является противоречие между нормативно-правовым стремлением к наделению данного органа характеристикой обеспечения согласованного функционирования других государственных структур и ориентирующего начала построения государственной власти и все еще сохраняющееся на практике ее политическое состояние как стоящего над иными властными структурами властного и законотворческого императива, в результате чего эксперты констатируют в России наличие нарушений реализации принципа разделения властей, фиктивность конституционного правосудия и демократических реформ, неправомочное возрастание роли президентского аппарата и его негласных полномочий по отношению к другим структурам власти, нивелирование реальных функций парламента. Проблема создания органичной для России конституционно-правовой модели функционирования института президентства по-прежнему остается нерешенной⁵⁷. В результате на се-

⁵⁶ Между тем данный аспект присутствует в положениях ряда законодательных актов, регламентирующих функционирование института президентства на субъектно-федеративном уровне (например, Республики Башкортостан, Кабардино-Балкарии, Республики Саха, Татарстана)

⁵⁷ Между тем данный аспект присутствует в положениях ряда законодательных актов, регламентирующих функционирование института президентства на субъектно-федеративном уровне (например, Республики Башкортостан, Кабардино-Балкарии, Республики Саха, Татарстана. С.13.

годняшний день Президент РФ представляет собой орган государственной власти, имеющий уникальный, с юридических и политико-практических позиций, статус, который невозможно сравнить ни с одним из органов, входящих в систему государственной власти в РФ. Особое положение данного органа следует из тех положений, что:

- вопреки конституционному закреплению принципа разделения властей, на практике сохраняются качества единства, монолитности, нерасчлененности президентской власти;

- президентская власть и институт президентства в восприятии общества персонифицированы только политической фигурой главы государства;

- для удержания своего авторитета Президент РФ практически не нуждается в легитимации собственной власти;

- Президент РФ, с конституционно-правовых позиций, является фактически единственным лицом, ответственным за осуществление и контроль государственной власти в стране, но данная ответственность носит в большей степени нравственный характер, она недостаточно регламентирована и детализирована в нормативно-правовых актах, организационно Президент РФ остается никому не подчиненным и сохраняет высокую независимость и абсолютную управленческую автономию;

- на Президенте РФ замкнуто функционирование всего аппарата государственного управления, президентская власть выступает в качестве инструмента давления, трактуя в свою пользу недостаточно четко определенные положения Конституции РФ (как, например, это произошло с возможностью Президента РФ трижды вносить в Государственную Думу одну и ту же кандидатуру на пост Председателя Правительства РФ, что превратило данную процедуру в фиктивное действие) В подобных условиях эволюция института президентства должна быть направлена в сторону ухода методами конституционно-правовой регламентации от исторически сложившейся концепции ее трактовки как аналога

«просвещенного абсолюта»), основанной на сильной личной власти, самодержавно-авторитарных началах и утрированной централизации в государственном управлении⁵⁸. Западный опыт институционального развития в данном случае не может рассматриваться как типовой конструкт, перенесенный на российскую правовую "почву" и практику без учета национальных особенностей и вне ситуационных факторов политической расстановки сил и государственных полномочий.

Модернизация института президентства должна проистекать из положений федеральных и конституционных актов. В противном случае нижестоящие на правовой ступени регуляторы будут на практике бессильны против факторов политической реальности, находящихся вне правового поля и определяющих текущее состояние института. Сегодня действующая конституционная модель не предопределяет сложившийся дисбаланс между государственными органами и доминанту института президентства как системообразующего института, однако создает для этого плодотворные условия, и в то же время присутствующая конституционная гибкость, абстрактность и недоработанность норм и положений предоставляет возможности для усиления роли институтов парламентаризма и Правительства (например, возможности введения модели ответственного Правительства), без существенного реформирования данного акта. Действующие на других уровнях правовые акты и политическая практика свидетельствуют о пока еще неудачной попытке создания компромиссной модели власти, сочетающей тенденции к централизации и децентрализации в нашей стране. Одним из приемлемых вариантов модернизации института президентства с помощью конституционно-правовых инструментов в этой связи может выступить принятие Закона «О Президенте Российской Федерации» в статусе федерального конституционного акта, не только конкретизирующего основные положения Конституции РФ в части функций, статуса и полномочий института президент-

⁵⁸ Зуйков А.В. Эволюция института президентства Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С.13.

ства, но и регламентирующего организационно-функциональные и статусно-правовые аспекты деятельности других государственных органов, обеспечивающих осуществление полномочий Президентом РФ. В то же время необходимо исходить из понимания, что решение проблемы «компетенционной экспансии» не может быть осуществлено исключительно конституционно-правовыми методами⁵⁹, которые могут позволить лишь скорректировать ситуацию и направить институт на новый этап развития своего конституционного цикла, вводящего предпосылки вышеобозначенной модели. Сегодняшние политические реалии во всем мире свидетельствуют также о необходимости уголовной регламентации деятельности института президентства как реально действующего механизма, которая также отсутствует в отечественных условиях, а также дальнейшей правовой разработки вопросов прекращения полномочий Президента, упрощения процедуры его отставки и отрешения от должности, досрочного прекращения полномочий в контексте гражданского, гражданско-процессуального законодательства (по причине смерти, недееспособности или ее ограничения, стойкой неспособности осуществлять свои функции и т.д.), в особенности на уровне субъектов Федерации, где данные вопросы фактически полностью остаются неразработанными.

Анализируемый институт президентства в нашей стране также имеет еще одну характерную черту, состоящую в двухуровневом представительстве - на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации⁶⁰. В этой связи сегодня присутствует недоработанность и в ряде случаев противоречие, недостаточная универсализация в соотношении норм федерального и регионального законодательства, регулирующего правовой статус осуществления полномочий президентов республик, входящих в состав РФ. По-прежнему не найдена оптимальная модель практической реализации ст. 71 - 73 Конституции РФ, касающейся

⁵⁹ Кененова И.П. Вертикаль исполнительной власти и некоторые конституционно-правовые проблемы современного цикла развития власти в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. N 3. С.11.

⁶⁰ Мещеряков А.Н. Институт президентства в составе Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С.18.

разграничения предмета ведения Российской Федерации и субъектов в ее составе (в особенности полномочий в области внешней и внутренней политики), а также соответствующих органов, несмотря на ряд регламентирующих данную область актов - положений Конституции РФ, Федерального конституционного закона от 17.12.1997 N 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и др. Отсутствует регламентация неприкосновенности президентов республик в составе РФ и процедуры ее лишения. Кроме того, не до конца разработанным и определенным на правовом уровне остается порядок формирования органов государственной власти в субъектах Федерации, который, в целях отсутствующей универсализации, очевидно, более целесообразно включить в предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов в ее составе (это предполагает внесение изменений в ст. 72 Конституции РФ). Недостаточно разработан механизм правового разграничения компетенций между президентами (главами) субъектов Федерации и присутствующими в ряде регионов главами исполнительных органов, а также ситуация совмещения данных полномочий (как, например, в Республике Марий Эл), в результате чего в отдельных регионах присутствуют признаки президентской и одновременной парламентской республики. Фактически недействующим остается институт правовой ответственности глав республик в составе Российской Федерации, нормы которого определены ФЗ от 29.07.2000 N 106-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Таким образом, анализ конституционно-правовых и политических реалий института президентства в РФ позволяет заключить о формировании сегодня в нашей стране самостоятельной властной ветви, которую можно определить как президентская власть, реализующей вторичную форму публичной власти в государстве, однако с целью согласованного функционирования всего механизма

государственного управления ее основы должны быть подвергнуты дальнейшей существенной модернизации, конкретизации и сокращению, ориентируясь на полномочный статус президентского института в зарубежной практике и особенности его эволюции и практики в национальных условиях.

2.3 Проблема оптимизации функций президентских органов исполнительной власти

В современном мире прослеживается очевидная взаимосвязь между формой государства и действительным местом главы государства в конституционном механизме власти. При этом статус главы государства прежде всего прямо связан с формой правления. В странах с монархической формой правления таковым является монарх, а в республиках - президент. Объем полномочий и его реальные возможности по их осуществлению в различных странах отнюдь не совпадают.

Так, для государств, в которых установлена парламентарная форма правления (в данном случае неважно, республиканская или монархическая) характерна незначительная роль главы государства. При этом за ним законодательно может быть закреплен весьма небольшой круг полномочий (Швеция). В других странах формально глава государства обладает широкими правами, однако на деле осуществляет свои функции по инициативе других государственных органов (чаще всего премьер-министра) (ФРГ, Великобритания).

В президентских республиках возможности главы государства гораздо шире. Ему вверяется исполнительная власть, он может в большей или меньшей степени воздействовать на органы законодательной и судебной власти. Вместе с тем в президентских республиках глава государства, как правило, не имеет права досрочного роспуска парламента или его отдельных палат (США, Бразилия).

Еще значительнее прерогативы и реальные возможности главы государства в республиках со смешанной формой правления. Аккумулируя в своих ру-

ках полномочия, характерные для главы государства парламентарной и президентской республик, президент превратился в один из ключевых институтов государственного механизма. Здесь как нигде важна должным образом организованная система власти, которая в первую очередь не только сдерживает политическую конкуренцию, но и гарантирует ее участникам овладение подлинными рычагами управления (Франция)⁶¹.

Россия, являясь республикой с ярко выраженной смешанной формой правления, имеет свою особенность. Ее суть – «в откровенном дисбалансе системы сдержек и противовесов, делающем невозможной самостоятельность иных институтов власти, кроме Президента РФ»⁶².

Президент России, как того требует логика смешанной (или полупрезидентской) республики, является институтом, предназначенным, во-первых, для традиционного олицетворения завершенности государственной конструкции – «высший представитель государства и символ нации»; во-вторых, для охраны конституционного строя, государственного суверенитета, целостности страны; в-третьих, для независимого политического арбитража.

Именно в третьей функции состоит преимущество модели смешанного типа. В государствах с развитыми традициями компромиссов, со стабильной политической системой, с устоявшимися и доминирующими в обществе демократическими ценностями политические кризисы и конституционные тупики особой опасности не представляют. В государствах же, где таких традиций и такой системы еще нет, подобные кризисы могут привести к весьма опасным последствиям. Поэтому миротворческая, стабилизирующая роль президента тут неоценима.

Вопрос только в том, как такая роль трактуется, не есть ли это скрытое приращение главе государства доминирующего положения над всеми ветвями

⁶¹ Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М.: ТК Велби: Изд-во «Проспект», 2008. С. 286.

⁶² Краснов М.А. Институциональный фактор искажения конституционного духа // Конституционный вестник. Специальный выпуск. 2008. N 1 (19). С. 130.

власти? Такое опасение кроется в самой Конституции РФ, в ст. 10 которой провозглашается: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную». А так как Президент РФ не является составной частью ни одной из этих ветвей власти, то он официально не входит в систему разделения властей и как бы стоит над всеми ветвями власти. К тому же, несмотря на то что Президент России не входит в классическую «триаду ветвей власти», он назван первым среди институтов, которые осуществляют ее согласно ст. 11 Конституции РФ, государственной власти в стране. А не означает ли это положение некой надынституциональности Президента, теоретическое основание его права на контроль за деятельностью всех других институтов? Ответ однозначный: нет, не означает.

Во-первых, потому, что само провозглашение принципа разделения властей и самостоятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти говорит о том, что никто, в т.ч. и Президент РФ, не вправе принимать к своему ведению вопросы, отнесенные к компетенции соответствующих органов власти.

Во-вторых, Конституция РФ закрепляет за Президентом его собственные властные прерогативы - функции и полномочия, перечисленные в главе 4.

В-третьих, фактическое нахождение Президента в системе разделения властей подтверждается его обязанностью издавать указы и распоряжения в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами, а также правом иных субъектов власти и граждан обжаловать в суде акты главы государства.

И все-таки институт Президента РФ в смешанной модели, закрепленной в Конституции, действительно особый. Здесь российский Президент не только глава государства, что предполагает выполнение им фундаментальной роли хранителя государственности⁶³, но и активный политический фактор. Благодаря существующей конструкции Президент возвышается над всеми институтами

⁶³ Краснов М.А. Глава государства: рецепция идеи "отцовства" // Общественные науки и современность. 2008. N 5 - 6.

власти уже не как глава государства, а как активный политический игрок. Все иные его полномочия начинают «работать» на моносубъектность Президента⁶⁴.

Какие же рычаги, обеспечивающие монопольное положение Президента РФ в системе органов государственной власти, предусматривает российская Конституция?⁶⁵ Отметим основные⁶⁶.

1. Порядок формирования Правительства. Прежде всего это согласование кандидатуры премьера (Председателя Правительства). Статья 111 Конституции РФ гласит: «1. Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации с согласия Государственной Думы. 2. Предложение о кандидатуре Председателя Правительства Российской Федерации вносится не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента Российской Федерации или после отставки Правительства Российской Федерации либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Государственной Думой. 3. Государственная Дума рассматривает представленную Президентом Российской Федерации кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре. 4. После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы».

Однако при осуществлении этой процедуры возникают три «но»:

Первое. Это, по существу, неприемлемая для депутатов статья, т.к. после их третьего отказа Президент РФ обязан распустить Государственную Думу.

⁶⁴ Информационный бюллетень. 1993. N 3. С. 28 - 31.

⁶⁵ Для обеспечения властного доминирования Президента достаточно конституционных норм, связанных с формированием и отставкой Правительства и роспуском Государственной Думы.

⁶⁶ Краснов М.А. Институциональный фактор искажения конституционного духа // Конституционный вестник. Специальный выпуск. 2008. N 1 (19). С. 133 - 135.

Второе. Это возможность вынести вотум недоверия или не поддержать вотум доверия. По существу, это положение является безальтернативным для народных избранников, т.к. право выбирать между отставкой Правительства и роспуском Государственной Думы предоставлено Президенту РФ. И нет сомнений, что будет распущена Дума, т.к. главе государства не грозят никакие политические последствия⁶⁷.

Третье. Это то, что возможный роспуск Государственной Думы кардинально для самих народных избранников проблемы не решает. Новый состав Думы, избранной в результате досрочных выборов, вновь окажется перед лицом того же Правительства, которое будет напоминать новому составу нижней палаты российского парламента (пусть даже более оппозиционному Президенту РФ) об институциональном бессилии нижней палаты⁶⁸.

Таким образом, в России Правительство не может не быть исключительно президентским, т.к. все его члены своим высоким статусом обязаны только Президенту. Аппаратные договоренности не меняют институционального дисбаланса.

2. Наличие у Президента страны права отправить Правительство в отставку не только без всякого внешнего повода, но и без всяких консультаций с представителями иных властных институтов⁶⁹.

3. Обязанность Правительства слагать с себя полномочия перед вновь избранным Президентом.

При рассмотрении перспектив развития института президентства в России проявляются как минимум три проблемы. Обозначим их и возможные варианты решения каждой.

⁶⁷ Во Франции именно институт недоверия нейтрализует возможность Президента назначать премьера без всякого согласования. Здесь Кабинет министров обязан уйти в отставку, если не имеет поддержки Национального собрания. Не случайно некоторым президентам приходилось назначать премьер-министрами своих политических оппонентов.

⁶⁸ А как быть, если вновь избранная Государственная Дума сразу же после выборов выразит недоверие Правительству, ведь она не может быть распущена в течение года после выборов (ст. 117)?

⁶⁹ См.: Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ В.О. Лучина по делу о толковании положений ч. 4 ст. 111 Конституции РФ: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. N 28-П // СЗ РФ. 1998. N 52. Ст. 6447.

Проблема первая - существующая в Конституции проблема дисбаланса во властном «треугольнике»: Президент - Правительство - Парламент. Смысл проблемы заключается как раз в системе взаимного влияния и соотношении политического веса этих институтов⁷⁰.

Рассматриваемый институциональный «треугольник» в нашей стране никогда не был и вряд ли может быть «равнобедренным» или «прямоугольным», поскольку парламент и Правительство всегда будут на разном уровне и не будут равноудалены от Президента. Даже «теоретическая примерка» парламентской и президентской моделей показывает, что в современной России негативные последствия их введения перевесят возможные преимущества. Да и вероятность такого рода конституционной реформы весьма низка⁷¹.

Следует согласиться с мнением известного французского правоведа М. Лесажа о том, что «сильный» президент - только тот, который опирается на правительство, имеющее достаточную поддержку в парламенте, т.к. оно сформировано парламентским большинством. Конфликт между президентом и правительством неизбежно подрывает всю систему государственной власти, но и абсолютно «бесконфликтное единство грозит перерасти в элементарную политическую атрофию», что тоже может привести к непредсказуемым последствиям⁷². В этом контексте российская Конституция «не столько сверхпрезидентская», сколько «недопарламентская»⁷³. Так, например, И.М. Степанов отмечает, что «президентский объем полномочий в 4 раза превышает парламентские, и у Президента в 4 раза больше возможностей распустить Государственную Думу, чем парламенту отрешить Президента от должности»⁷⁴.

⁷⁰ Речь не идет о классическом разделении властей (согласно ст. 10 Конституции). Сама "концепция разделения властей", по меткому выражению профессора В.Е. Чиркина, "являющаяся непреложным постулатом демократии, имеет ориентирующий характер и нигде, по крайней мере в современных условиях, не осуществляется и, видимо, не может быть осуществлена в "чистых формах". См.: Чиркин В.Е. Президентская власть // Государство и право. 1997. N 5. С. 18.

⁷¹ См.: Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М., 2008. С. 215.

⁷² См.: Дегтев Г.В. Становление и развитие института президентства в РФ. М., 2005. С. 203, 206.

⁷³ См.: Ведомости. 2008. 14 ноября.

⁷⁴ Степанов И.М. Российское парламентское право // Государство и право. 1994. N 3. С. 13.

Решение данной проблемы видится в соответствующем изменении баланса отдельных элементов президентской и парламентской моделей - в создании ответственного Правительства (или Правительства парламентского большинства), занимающего как бы срединное положение между главой государства и народным представительством (При этом следует иметь в виду, что само законодательное закрепление процедуры формирования Правительства на основе парламентского большинства еще не означает автоматического перехода к парламентской республике. Как показывает международный опыт, «классическая» парламентарная республика (Австрия, Венгрия, Италия, Чехия) предполагает наличие «слабого» президента, избираемого либо парламентом, либо специально им созданным органом. К тому же в классической парламентарной республике президент, являясь главой государства, обладает гораздо меньшими полномочиями, чем председатель правительства)⁷⁵.

Для воплощения этой идеи в жизнь определенные шаги уже сделаны - внесены соответствующие поправки в ст. 103 Конституции РФ, отнеся к предметам ведения Государственной Думы контрольные функции в отношении исполнительной власти, и в Федеральный конституционный закон «О Правительстве РФ», возложив на Правительство корреспондирующую обязанность⁷⁶. Но этого недостаточно, необходимо непосредственно перейти к системе, при которой партия, получившая большинство мест на выборах в Государственную Думу (или коалиция), получает право предлагать Президенту кандидатуру на пост Председателя Правительства и формировать состав Правительства.

Российская Конституция не содержит каких-либо ограничений в части возможности формирования Правительства парламентским большинством. В качестве вариантов решения этого вопроса возможны:

⁷⁵ См.: Зуйков А.В. Институт президентства в России // Конституционный вестник. Специальный выпуск. 2008. N 1 (19). С. 174.

⁷⁶ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 N 7-ФКЗ "О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. N 1. Ст. 2.

а) соответствующие конституционные поправки⁷⁷:

- в ч. 1 ст. 111 закрепить, что Председатель Правительства РФ назначается Государственной Думой по предложению Президента РФ;

- в ст. 116 закрепить обязанность Правительства сложить полномочия перед вновь избранной Государственной Думой (а не Президентом);

- в ч. 2 ст. 117 ограничить право Президента просто по собственному усмотрению отправлять Правительство в отставку, закрепив положение о том, что Президент вправе поставить перед Государственной Думой вопрос об отставке Правительства;

б) необходимые изменения в ст. 7 и 9 Федерального конституционного закона «О Правительстве РФ», посвященные вопросам назначения и освобождения от должности Председателя Правительства, его заместителей и федеральных министров;

в) определенные дополнения в Федеральный конституционный закон «О Правительстве РФ», связанные с согласованием Президентом (и/или Председателем Правительства) кандидатур членов Правительства с парламентским большинством в ходе проведения «консультаций», а также с согласованием программы Правительства с парламентским большинством.

Проблема вторая. Последовательное и неконтролируемое расширение границ компетенции главы государства.

Полномочия российского Президента сегодня представляют собой некое подобие гигантского «айсберга», где конституционные прерогативы - лишь небольшая видимая вершина, остальной же массив - скрытая подводная часть, которая имеет не вполне известные очертания и размеры, неумолимо растет и, как следствие, начинает представлять опасность для всего, что его окружает⁷⁸.

⁷⁷ См.: Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М., 2008. С. 218 - 220.

⁷⁸ Зуйков А.В. Институт президентства в России: конституционная модель, современные реалии и перспективы развития // Конституционный вестник. Специальный выпуск. 2008. N 1 (19). С. 176.

Принятие в 1993 г. Конституции РФ стало серьезной попыткой ограничения исполнительной власти на основе четких правовых предписаний. Однако и здесь мы наблюдаем, как практика не оставляет попыток отодвинуть барьеры, установленные текстом Конституции, и расширить полномочия исполнительной власти.

Примером является Постановление Конституционного Суда от 31 июля 1995 г. N 10-П (по Чеченской Республике)⁷⁹, в котором установлено, что ст. 80 Конституции РФ, характеризующую Президента как «гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина», следует толковать как общее положение, позволяющее Президенту совершать любые, прямо не запрещенные Конституцией действия. Таким образом, конституционный подход, ограничивающий власть Президента определенными перечисленными полномочиями, был радикально изменен.

Эта тенденция получила свое наиболее яркое выражение в изменениях, внесенных в Основной Закон страны. В трех из четырех Законов о поправке к Конституции РФ Президенту представлены совершенно новые полномочия, не предусмотренные Конституцией и подрывающие баланс распределения власти в рамках федеральной системы⁸⁰. В результате данных изменений Президент получил не только увеличение срока полномочий с 4 до 6 лет, но и значительно большие возможности влиять на судебную власть и прокуратуру, на Совет Федерации.

Изменения, внесенные в конституционную систему, превратили изначально задуманную модель в ее противоположность. По мнению многих экс-

⁷⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. N 33. Ст. 3424.

⁸⁰ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 N 6-ФКЗ "Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. N 1. Ст. 2; Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5.02.2014 N 2-ФКЗ "О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации" // Российская газета. 2014. 7 февраля; Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 21.07.2014 N 11-ФКЗ "О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" // Российская газета. 2014. 23 июля; Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. N 19. Ст. 1146.

пертов, полупрезидентская система была трансформирована в «суперпрезидентскую»⁸¹.

Единственно возможным решением в данной ситуации является совершенствование нормативно-правовой базы института президентства. Речь идет о назревшей необходимости разработки и принятия Федерального конституционного закона «О Президенте РФ» - своеобразного кодекса президентской власти, расшифровывающего во всех нюансах его конституционные и иные положения. Для этого в Конституцию должна быть внесена соответствующая поправка, предусматривающая обязательное принятие такого акта.

Проблема третья. Разрыв между Президентом (и всем властным механизмом) и обществом.

Очевидно, что нормальное функционирование любых правовых конструкций возможно только при одном обязательном условии: глава государства, равно как и Правительство, и парламент, должен находиться под контролем общества, нести юридическую ответственность за злоупотребление властью. Обеспечение этого условия реально только тогда, во-первых, когда само общество будет испытывать потребность осознанно делать выбор, транслировать свои потребности, контролировать происходящее, делать выводы, реагировать на отклонения, призывать к ответственности и т.п., во-вторых, когда властные структуры во главе с Президентом будут ощущать свою зависимость от народа и ответственность перед ним, а также создавать эффективные меха-

⁸¹ В отечественной юридической литературе предлагается выделить такую разновидность формы правления, как "суперпрезидентская" республика". Но если президентская республика характеризуется наиболее последовательным проведением в жизнь принципа разделения власти, то "суперпрезидентская" республика должна отличаться от других форм правления суперпоследовательным проведением в жизнь принципа разделения власти. А какой же смысл вкладывают в этот термин авторы концепции (сами употребляют его в кавычках)? Один из ее разработчиков, известный юрист А.Г. Орлов, пишет: "Суперпрезидентская" форма правления - это фактически такая система государственного управления, основной чертой которой является гипертрофированная, неконтролируемая президентская власть" (см.: Орлов А.Г. "Суперпрезидентская" республика латиноамериканского типа // Современное буржуазное право. Т. 2. М., 1987. С. 112). Но неконтролируемая президентская власть характерна для монархической республики, причем эта разновидность формы правления объединяет все республики, где власть сосредотачивается в руках единоличного лидера вне зависимости от названия поста, который он занимает.

низмы контроля и ответственности в отношении самих себя. Для решения этой задачи необходимо:

1. Обеим «сторонам» - россиянам и власть предержащим - преодолеть специфику исторических, ментальных и национально-культурных особенностей, не предопределяющих, но легитимирующих тип властных отношений. Так, любое беззаконие «наверху» воспринимается как сигнал к тому, чтобы пренебрегать законом «внизу»⁸².

Для россиян по отношению к властным институтам это, с одной стороны, изжитие элементов неуверенности в собственной возможности что-нибудь изменить, преклонения, возвеличивания, подобострастного подчинения, упования на необходимость сохранения иллюзорной стабильности, граничащей с консерватизмом; с другой стороны, переход исключительно к цивилизованным и организованным формам реализации своих прав и интересов.

Для управляющей (властной) элиты по отношению к народу это стремление к некоей высшей ступени нравственного и интеллектуального развития, проникновение к демократическим идеалам, сознательное создание механизмов, ведущих к реальному народовластию, но способных подорвать основы ее же стабильного положения.

2. Определить гибкую систему усиления ответственности главы государства перед народом. С этой целью:

а) предусмотреть механизм изменения правового статуса института главы государства, обязательный элемент которого - учет мнения народа.

Это касается прежде всего президентских полномочий и их сроков. Оптимального срока в мире объективно не существует. Единственная закономерность, которая прослеживается: срок полномочий главы государства, как правило, тем короче, чем более широкими полномочиями он располагает. К примеру, во Франции Президент избирался на 7 лет, в настоящее время он избира-

⁸² Максимов А.А. Соотношение законодательной и исполнительной власти в правовом государстве. Иваново, 1997. С. 76.

ется на 5 лет, но его полномочия увеличены. При необходимости может быть увеличено и количество президентских сроков. Так, в США специально под Франклина Делано Рузвельта была отменена норма, запрещающая занимать президентский пост более двух сроков подряд, и автор «Нового курса» избирался главой США четырежды.

Видимо, определенные изменения допустимы и в Российской Федерации. При снижении реальной политической конкуренции, недоверии к выборам и неэффективности существующих механизмов конституционной и политической ответственности, в условиях всемирного экономического кризиса Россия должна быть мобильной и властные приоритеты должны меняться в зависимости от меняющихся запросов общества. Но длительность восприятия одного лица в качестве руководителя страны, особенно если его действия находят определенную поддержку, в России имеет свою особенность. Она заключается в формуле «от любви до ненависти...». И это необходимо учитывать. Чего, к сожалению, нет. Если увеличение длительности и количества президентских сроков главы государства во Франции и США происходили с санкции народа, то в России его (народ) никто не спрашивал. Решение «увеличить сроки конституционных полномочий Президента и Государственной Думы до 6 и 5 лет соответственно» обосновано и принято без учета его мнения⁸³. Глас народа в этой ситуации должен быть обязательно услышан по вопросу необходимости убрать слово «подряд» в п. 3 ст. 81 Конституции РФ, внося соответствующую поправку;

б) четко определиться с перераспределением политических функций между Президентом и Председателем Правительства (и Правительством в целом), Администрацией Президента и Аппаратом Правительства. Предложения некоторых ученых об упразднении должности Председателя Правительства РФ

⁸³ Аргументы, представленные в Послании Президента страны Федеральному Собранию РФ, заключаются в том, что, во-первых, для России 4 года - это слишком мало, чтобы успеть реализовать задуманное, достичь определенной стабильности; во-вторых, на время переходного периода это может способствовать стабилизации и прогрессу. См.: Российская газета. 2008. 6 ноября.

и возложении этих функций на Президента РФ не несут конструктивного начала, а имеют только эмоциональный подтекст⁸⁴. Все должно происходить не за счет сужения сферы президентских полномочий, а посредством более полного раскрытия конституционного потенциала Правительства и исполнительной власти в целом.

Таким образом, повышение эффективности института президентства в Российской Федерации видится в изменении взаимоотношений между Правительством и парламентом и корректировке сроков legislatures основных конституционных институтов государственной власти⁸⁵.

⁸⁴ Угланов А. Не метлой, так конституцией // Аргументы недели. 2014. N 34 (426). 11 - 17 сентября.

⁸⁵ Фомиченко М.П. Конституционная модель института президентства в России // Юстиция. 2009. N 4. С. 75 - 83.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Цель и задачи, поставленные в работе, выполнены. В частности, насколько это представляется возможным в рамках дипломной работы, исходя из поставленной цели и задач определено, что Конституция РФ возлагает на Президента РФ функцию определения основных направлений внутренней и внешней политики государства, оговаривая, однако, что эта функция должна осуществляться в соответствии с Конституцией и федеральными законами. Реализация же данной политики осуществляется в первую очередь исполнительными органами власти.

В соответствии с предложенной системой распределения полномочий между органами государственной власти ответственность Президента РФ может быть представлена следующим образом. Государственная Дума (либо любая из палат парламента) выносит обвинение, а решение об отрешении Президента РФ от должности на основании факта совершения конституционного деликта принимается Конституционным Судом РФ. В том случае, если Президент РФ обвиняется в совершении преступления, то он должен временно отстраняться от должности на основании решения Верховного Суда РФ, проверяющего доказательства, подтверждающие наличие в действиях главы государства признаков того или иного преступления. После прекращения производства по делу или вынесения Верховным Судом РФ оправдательного приговора Президент РФ должен вновь приступить к исполнению своих полномочий. Вынесение же Верховным Судом РФ обвинительного приговора следует рассматривать как безусловное основание для отрешения Президента РФ от должности.

Отрешение Президента РФ от должности целесообразно проводить двумя палатами парламента при предоставлении каждой из них либо же только Государственной Думе права на осуществление расследования в отношении совершенного главой государства конституционного правонарушения в том случае,

когда он остается лицом, де-факто возглавляющим орган исполнительной власти, принимающим властные решения; то есть вне схемы, предложенной в данной статье.

Таким образом, будет создана форма правления, которая, с одной стороны, будет близка населению, т.к. в ней глава государства будет представлен как неотъемлемый символ опоры государства, с другой стороны, включение приведенных выше преобразований в Конституцию РФ даст возможность построить в России систему власти с четким распределением полномочий между ее органами и гарантией как их независимости и самостоятельности в принятии решений, так и ответственности за причиненный гражданам вред (материальный и юридический).

При выработке внутреннего и внешнеполитического курса Глава государства должен руководствоваться результатами законодательной деятельности. Следовательно, в выработке государственной политики существенное влияние оказывает Федеральное Собрание РФ.

Характерная особенность конституционного разделения властей в России заключается в том, что Президент РФ не относится ни к одной из ветвей единой государственной власти. Наличие института надвластного Президента РФ по существу означает, что в России не вся государственная власть распределена между законодательной, исполнительной, судебной и прокурорско-надзорной ветвями власти. За их счет сконструирована исключительно сильная президентская власть, которая не входит в систему сдержек и противовесов и в состоянии оказывать решающее влияние на каждую из четырех сложившихся ветвей государственной власти, ограничивать их самостоятельность. Фактически президентская власть в России обладает верховенством по отношению ко всем ветвям государственной власти.

В отечественной литературе по конституционному праву неоднократно высказывались предложения о совершенствовании системы разделения вла-

стей, ликвидации верховенства президентской власти. Среди них наиболее обоснованными являются предложения о преобразовании России из президентско-парламентской республики в президентскую с интеграцией института президентства в систему исполнительной власти. Тогда Президент РФ станет главой государства и главой исполнительной власти, что повысит его персональную ответственность за состояние дел в стране, эффективность государственного управления.

В соответствии с предложенной системой распределения полномочий между органами государственной власти ответственность Президента РФ может быть представлена следующим образом. Государственная Дума (либо любая из палат парламента) выносит обвинение, а решение об отрешении Президента РФ от должности на основании факта совершения конституционного деликта принимается Конституционным Судом РФ. В том случае, если Президент РФ обвиняется в совершении преступления, то он должен временно отстраняться от должности на основании решения Верховного Суда РФ, проверяющего доказательства, подтверждающие наличие в действиях главы государства признаков того или иного преступления. После прекращения производства по делу или вынесения Верховным Судом РФ оправдательного приговора Президент РФ должен вновь приступить к исполнению своих полномочий. Вынесение же Верховным Судом РФ обвинительного приговора следует рассматривать как безусловное основание для отрешения Президента РФ от должности.

Отрешение Президента РФ от должности целесообразно проводить двумя палатами парламента при предоставлении каждой из них либо же только Государственной Думе права на осуществление расследования в отношении совершенного главой государства конституционного правонарушения в том случае, когда он остается лицом, де-факто возглавляющим орган исполнительной власти, принимающим властные решения; то есть вне схемы, предложенной в данной статье.

Таким образом, будет создана форма правления, которая, с одной стороны, будет близка населению, т.к. в ней глава государства будет представлен как неотъемлемый символ опоры государства, с другой стороны, включение приведенных выше преобразований в Конституцию РФ даст возможность построить в России систему власти с четким распределением полномочий между ее органами и гарантией как их независимости и самостоятельности в принятии решений, так и ответственности за причиненный гражданам вред (материальный и юридический).

При выработке внутреннего и внешнеполитического курса Глава государства должен руководствоваться результатами законодательной деятельности. Следовательно, в выработке государственной политики существенное влияние оказывает Федеральное Собрание РФ.

Институт президентства включает следующие группы конституционно-правовых норм, определяющих:

- порядок и процедуру выборов главы государства, включая инаугурацию;
- положение Президента в структуре высших органов государственной власти и порядок взаимодействия с ними;
- функции и полномочия главы государства;
- условия прекращения исполнения президентских полномочий .

Конституционно-правовыми источниками, регламентирующими полномочия института президентства, выступают при этом Конституция Российской Федерации, федеральные и конституционные законы, в том числе акты конституционного правосудия, федеральные нормативно-правовые акты, подзаконные акты Президента РФ и иных государственных органов власти, субъектов Федерации.

Таким образом, анализ конституционно-правовых и политических реалий института президентства в РФ позволяет заключить о формировании сегодня в

нашей стране самостоятельной властной ветви, которую можно определить как президентская власть, реализующей вторичную форму публичной власти в государстве, однако с целью согласованного функционирования всего механизма государственного управления ее основы должны быть подвергнуты дальнейшей существенной модернизации, конкретизации и сокращению, ориентируясь на полномочный статус президентского института в зарубежной практике и особенности его эволюции и практики в национальных условиях.

Не претендуя на абсолютную верность суждений, предлагаем выделять четыре проявления парламентаризма в конституционном праве: 1) теоретическая концепция, вбирающая в себя научные наработки по вопросу о том, каким должен быть парламентаризм в идеале; 2) особая система организации государственной власти, отражающая существенную роль парламента в том или ином государстве; 3) правовой институт, т.е. совокупность норм права, регламентирующих высокий статус парламента в государстве (и в этом смысле созвучный парламентскому праву); 4) принцип устройства государства ("скрытый" конституционный принцип). При этом центральным можно признать второе проявление парламентаризма, поскольку остальные производны от него. Именно к особенностям организации государственной власти обращаются ученые при исследовании парламентаризма, именно особенности организации государственной власти ложатся в основу правового регулирования парламентаризма в той или иной стране и именно они выступают «скрытым» конституционным принципом.

Обобщив имеющиеся в юридической литературе воззрения, можно выделить следующие квалифицирующие признаки парламентаризма: 1) верховенство закона; 2) разделение властей с четко обозначенными и реальными полномочиями парламента; 3) участие парламента в формировании органов исполнительной, судебной и иных ветвей власти; 4) подотчетность исполнительной власти парламенту; 5) особый статус депутата со свободным мандатом и ответ-

ответственности перед законом; 6) многопартийность, право на политическую оппозицию и обеспечение связи населения с механизмом управления государством; 7) независимость судебной власти и ее взаимодействие с законодательной и исполнительной властью для обеспечения баланса государственно-правового устройства. Именно при наличии всех этих признаков, по нашему мнению, парламент может эффективно исполнять свои полномочия и во взаимодействии с иными ветвями власти обеспечивать стабильное развитие государства.

Достоинство концепции парламентаризма заключается в том, что она не сконцентрирована на парламенте как таковом, а затрагивает взаимоотношения всех ветвей власти. В силу этого можно избежать опрометчивых решений при реформировании властных институтов. Например, очевидной однобокостью грешат предложения авторов, которые, стремясь отойти от авторитаризма, рекомендуют усилить контрольные полномочия парламента или закрепить в Конституции парламентарную форму правления. В условиях расширения нормативной базы контрольных полномочий парламента его фактическая роль в осуществлении государственной политики может снижаться. Из опыта зарубежных стран известно, что при парламентарной форме правления парламенты не усиливают, а напротив, сдают свои позиции в пользу органов исполнительной власти.

Также проблему обеспечения конституционной законности необходимо исследовать с материалистической точки зрения. Качество законности зависит не от качества нормативных правовых актов, закрепленных в них минимальных административных процедур и т.д., а от создания государством целого комплекса условий для возможности соблюдения гражданами даже самых справедливых и гуманных законов. В западных странах строгость наказаний за неисполнение законов, требований к их всеобщему соблюдению компенсируется высоким уровнем социально-экономических стандартов. В России же отсут-

ствие со стороны государства возможности обеспечения социально-экономических стандартов компенсируется "лояльным" отношением к нарушению гражданских законов, установленных правил и процедур. К примеру, массовым явлением в России является самовольное строительство жилья, которое возможно легализовать в порядке ст. 222 Гражданского кодекса РФ. Граждане вместо установленного административного порядка получения разрешения на строительства, затем акта ввода в эксплуатацию следуют упрощенному порядку, обращаясь в суд. В результате этого суды выполняют несвойственную им функцию и подменяют собой соответствующие органы государственной власти и местного самоуправления. При этом стоит отметить, что природа самовольного строительства связана не с правовым нигилизмом, желанием граждан нарушить правовую дисциплину, а с отсутствием у граждан средств на строительство жилых домов в установленные сроки (известны случаи строительства жилых домов в течение десятилетий). В России в каждом населенном пункте осуществляется самовольное строительство всевозможных пристроек к жилым домам, превращающих их в форму "трущобы", многоквартирных домов "барачного типа". В Великобритании и других странах Западной Европы подобный способ легализации зданий, строений, сооружений исключен, так как он изначально связан с противозаконностью, самовольным, в обход существующих норм и правил, строительством объектов недвижимости. Подобных примеров компромисса "государства-гражданина" в России масса. Поэтому в вопросе исследования конституционной законности в России нельзя снижать высокой степени ответственности самого государства за ее обеспечение и целесообразно связывать истоки нарушения законности с невозможностью государства гарантировать реализацию одного из самых важных прав граждан - права на достойное существование.

На основании вышеизложенного полагаем, что применение понятия конституционной законности обосновано в отношении всего действующего зако-

нодательства, которое должно соответствовать Конституции РФ и распространять конституционный порядок на все сферы общественных отношений, урегулированных нормами права либо к которым применимы общие принципы права.

Таким образом, анализ конституционно-правовых и политических реалий института президентства в РФ позволяет заключить о формировании сегодня в нашей стране самостоятельной властной ветви, которую можно определить как президентская власть, реализующей вторичную форму публичной власти в государстве, однако с целью согласованного функционирования всего механизма государственного управления ее основы должны быть подвергнуты дальнейшей существенной модернизации, конкретизации и сокращению, ориентируясь на полномочный статус президентского института в зарубежной практике и особенности его эволюции и практики в национальных условиях.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты:

1 Конституция Королевства Марокко. Общие положения. Дахир N 1-11-91 от 29.07.2011. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=481>.

2 Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

3 Конституция Соединенных Штатов Америки: принята на Конституционном конвенте в Филадельфии 17.09.1787. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=168>.

4 Конституция Украины: принята голосованием депутатов Верховной Рады Украины 28.06.1996 (с изм. от 15.05.2014). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80?test=4/UMfPEGznhh.3/.ZieBbLe0HI4KQs80msh8Ie6>.

5 «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 21.07.2014 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, в «Собрании законодательства РФ», 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

6 «Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 13.07.2015, с изм. от 16.07.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 25.07.2015) // «Собрание законодательства РФ», 17.06.1996, N 25, ст. 2954.

7 О штандарте (флаге) Президента РФ: Указ Президента РФ от 15 февраля 1994 г. N 319;

8 Об утверждении описания символа президентской власти - Знака Президента РФ: Указ Президента РФ от 27 июля 1999 г. N 906;

9 О внесении изменений и дополнения в некоторые указы Президента РФ: Указ Президента РФ от 6 мая 2000 г. N 832.

10 Об учреждении эмблемы Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами РФ: Указ Президента РФ от 5 мая 2009 г. N 502 // Российская газета. 12.05.2009.

11 Об изменении срока полномочий Президента РФ и Государственной Думы: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. // Российская газета. 31.12.2008.

12 Федеральный закон от 11.07.2001 N 95-ФЗ (ред. от 23.05.2015) «О политических партиях» // «Собрание законодательства РФ», 16.07.2001, N 29, ст. 2950

13 О международных договорах Российской Федерации: Федер. закон от 15.07.1995 N 101-ФЗ // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

14 Об исполнении полномочий Президента РФ: Указ Президента РФ от 31 декабря 1999 г. N 1761 // СЗ РФ. 2000. N 1 (ч. II). Ст. 109.

15 Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 11.07.2004 N 865 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

16 О временном исполнении полномочий Президента РФ: Указ Президента РФ от 31 декабря 1999 г. N 1762 // СЗ РФ. 2000. N 1 (ч. II). Ст. 110.

17 О Комиссии при Президенте РФ по государственным наградам: Указ Президента РФ от 2 декабря 2008 г. // КонсультантПлюс.

18 Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июля 2000 г. N 12-П // СЗ РФ. 2000. N 29. Ст. 3118.

19 Положение о Консульском департаменте Министерства иностранных дел Российской Федерации: утв. Приказом МИД России от 05.04.2005 N 4138 (в ред. от 03.11.2009). URL:

http://www.kdmid.ru/cd.aspx?lst=cd_wiki&it=/%D0%9F%D1%80%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D0%B7+%D0%9C%D0%98%D0%94+%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8+%D0%BE%D1%82+05.04.2005+%D0%B3.+%E2%84%96+4138.aspx.

20 Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 04.12.2014 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

II Специальная литература

21 Авакьян С.А. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. N 2.

22 Авакьян С.А. Конституционное право России: Учеб. пособие: В 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 347.

23 Березка С.В. Конституционно-правовой статус главы государства в России и в Украине (сравнительно-правовой аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

24 Баглай М.В. Президенты Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки. Роль, порядок выборов, полномочия. М., 2008.

25 Богомолов Н.С. Конституционно-правовая ответственность государственных органов и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

26 Васильева Н.Ю. Институт президентства в системе публичной власти Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

27 Васильева Н.Ю. Институт президентства в системе публичной власти РФ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

28 Гончаров В.В., Жилин С.М. Особенности использования в Российской Федерации зарубежного опыта формирования и функционирования института президента // Конституционное и муниципальное право. 2009. N 23.

29 Грудинин Н.С. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации как орган народного представительства: вопросы теории и практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016.

30 Жуков А.П. Ответственность органов исполнительной власти в системе разделения властей субъектов Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2008.

31 Зорькин В.С. Ежегодные послания Федеральному Собранию Российской Федерации как средство формирования и реализации правовой политики Президента Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2011.

32 История России с древнейших времен до наших дней: Учебник / А.Н. Сахаров, А.Н. Боханов, В.А. Шестаков; Под общей ред. А.Н. Сахарова. М., 2009.

33 Зуйков А.В. Институт президентства в России: конституционная модель, современные реалии и перспективы развития // Конституционный вестник. Специальный выпуск. 2008. N 1 (19).

34 Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М., 2008.

35 Карасев А.Т., Морозова А.С. Глава государства в системе разделения властей: некоторые вопросы характеристики полномочий // Конституционное и муниципальное право. 2013. N 8.

36 Кондрашев А.А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2011.

37 Кириченко П.Н. Представительный характер Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

38 Колобаева Н.Е. Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации (вопросы теории и практики): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

39 Кузьмин Э.Л. Дипломатическое и деловое общение: правила игры. М., 2005. С. 248.

- 40 Кузьмин Э.Л. Некоторые вопросы протокольной практики. М., 2005. С. 229.
- 41 Кутафин О.Е. Глава государства: Моногр. М., 2014. С. 560.
- 42 Лебон Г. Психология народов и масс. М., 1999.
- 43 Михайловский Н.К. Герои и толпа: Избранные труды по социологии. СПб., 1998.
- 44 Марино И. Сравнительно-правовой анализ конституционно-правовых отношений Президента с иными высшими органами государственной власти (опыт России, Италии, США и Франции): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.
- 45 Марусина О.В. Полномочия Президента РФ в осуществлении внешне-политических функций государства: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.
- 46 Наконечный Д.В. Конституционно-правовая ответственность органов законодательной (представительной) власти в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2012.
- 47 Никулина Т.В. Проблемы конституционной ответственности в Российской Федерации и ее субъектах (на примере Республики Коми): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Сыктывкар, 2001.
- 48 Ныркова Т.Ю., Петрова Н.А. К вопросу об изменении порядка формирования Совета Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. N 9.
- 49 Орлов А.С., Георгиев В.А., Георгиева Н.Г., Сивохина Т.А. История России. М., 2011.
- 50 Рябов С.В. Глава государства в зарубежных странах: Учеб. пособие. М., 2007. С. 246.
- 51 Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире: Учеб. пособие. М., 1994. С. 297.
- 52 Серре Ж. Дипломатический протокол. М., 1963. С. 279.

53 Суворов В. Институт главы государства: юридическая природа и положение в системе власти // Право и жизнь. 1998. N 13.

54 Трофимова Г.А. Конституционно-правовая ответственность федеральных органов власти. Саарбрюккен, 2013.

55 Усанов В.Е. Разделение властей как основа конституционного строя и его роль в формировании парламентаризма в современной России // Государство и право. 2005. N 12.

56 Хугаева Р.Г. Конституционная ответственность высших органов государственной власти Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владикавказ, 2011.

57 Чиркин В.Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование: Моногр. 2-е изд. М.: Норма, 2014. С. 117.