

Тема 9

**Президент Российской
Федерации
(4 час.)**

Вопросы темы

- Природа института президента в системе государственной власти.
- Эволюция статуса президента (СССР–РСФСР–РФ).
- Замещение должности и досрочное прекращение полномочий Президента РФ.
- Основные функции главы государства.
- Конституционные и иные полномочия Президента РФ. Институт «скрытых полномочий».
- Президент России и разделение властей.
- Акты Президента Российской Федерации. Место и роль указов Президента РФ в системе права.
- Правовой и политический статус Администрации Президента РФ.

Смысл фигуры главы государства

- Сохранение традиции (глубинная потребность в «отце») – *70% стран имеют главой государства президентов*
- Олицетворение (символ) государственности и единства нации
- Завершенность государственной конструкции
- Охрана устоев государства

Место Президента РФ в системе государственной власти

Сравните:

- «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную» (ст.10)
- «Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации» (ст.11)

Место Президента РФ в системе государственной власти

Постановление Конституционный Суд РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации»:

«Президент Российской Федерации, согласно Конституции Российской Федерации, является главой государства (статья 80, часть 1). В силу *своего места в системе разделения властей Президент Российской Федерации в качестве главы государства* определяет в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами основные направления внутренней и внешней политики государства (статья 80, часть 3), реализация которой возложена на Правительство Российской Федерации (статья 114, часть 1)»

Место Президента РФ в системе государственной власти

Итак:

с одной стороны, глава государства находится внутри системы разделения властей, с другой, – возвышается над всеми ветвями власти.

ПРОТИВОРЕЧИЕ,
свойственное президентской и, особенно, полупрезидентской модели!

Место Президента РФ в системе государственной власти

Сгладить противоречие можно только благодаря тщательно выверенной *системе сдержек и противовесов.*

Компетенция (функции и полномочия) Президента РФ

Основные задачи Президента (ст.80 Конституции РФ):

- 1) *гарантирование (обеспечение) Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина* – обязанность не допускать массового и/или грубого несоблюдения Конституции, прежде всего, в области прав личности;
- 2) *принятие мер по охране суверенитета России и её независимости, государственной целостности Российской Федерации* – обеспечение безопасности России как от угроз извне, так и от покушений на целостность Российской Федерации изнутри;
- 3) *обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти* – осуществление высшего политического арбитража с целью предотвращения конфликтов между разными публично-властными институтами во избежание конституционных кризисов и тупиков, а также принятие мер по выводу из них;
- 4) *представительство Российской Федерации внутри страны* – олицетворение федеральной государственной власти, прежде всего, при взаимоотношениях с руководителями органов власти субъектов РФ;
- 5) *представительство России в международных отношениях* – выступление от имени страны при государственных визитах, на международных переговорах, в международных организациях и т.п.;
- 6) *определение основных направлений внутренней и внешней политики государства* – обрисовка перспектив развития страны, руководство текущей политикой и коррекция её.

Онтологическое противоречие, свойственное институту главы государства, в нашей конструкции усиливается

**Президент России обязывается
играть две роли:**

- 1) хранителя государственности**
- 2) активного политического актора**

Полномочия, предоставляемые Президенту РФ для выполнения его задач

Гарантирование (обеспечение) Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина:

- представление Совету Федерации кандидатур для назначения на должности судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ;
- назначение судей других федеральных судов;
- представление Совету Федерации кандидатуры Генерального прокурора РФ и внесение в Совет Федерации предложения об освобождении от должности Генерального прокурора РФ;
- подписание и обнародование федеральных законов;
- право приостановления действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам России до решения этого вопроса соответствующим судом;
- право введения на территории РФ или в отдельных её местностях чрезвычайного положения (при определённых обстоятельствах);
- право отмены постановлений и распоряжений Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ

Полномочия, предоставляемые Президенту РФ для выполнения его задач

Принятие мер по охране суверенитета России и её независимости, государственной целостности Российской Федерации:

- Верховное Главнокомандование Вооруженными Силами РФ;
- осуществление руководства внешней политикой;
- формирование Совета Безопасности РФ и руководство им;
- назначение и освобождение высшего командования Вооруженных Сил РФ;
- присвоение высших воинских и высших специальных званий;
- назначение и отзыв после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей России в иностранных государствах и международных организациях;
- в случае агрессии против России или непосредственной угрозы агрессии введение на территории Российской Федерации или в отдельных её местностях военного положения с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе

Полномочия, предоставляемые Президенту РФ для выполнения его задач

Обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти:

- использование согласительных процедур для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ с правом передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда в случае недостижения согласованного решения;
- назначение и освобождение полномочных представителей Президента РФ;
- назначение выборов Государственной Думы;
- роспуск Государственной Думы в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией РФ;
- назначение референдума;
- внесение законопроектов в Государственную Думу;
- дача поручения Правительству РФ в случае его отставки или сложения полномочий действовать до формирования нового Правительства

Полномочия, предоставляемые Президенту РФ для выполнения его задач

Представительство Российской Федерации внутри страны:

- решение вопросов гражданства Российской Федерации;
- решение вопросов о предоставлении политического убежища;
- награждение государственными наградами России, присвоение почетных званий Российской Федерации;
- осуществление помилования

Полномочия, предоставляемые Президенту РФ для выполнения его задач

Представительство России в международных отношениях:

- ведение переговоров и подписание международных договоров России;
- подписание ратификационных грамот;
- принятие верительных и отзывных грамот аккредитуемых при Президенте РФ дипломатических представителей

Полномочия, предоставляемые Президенту РФ для выполнения его задач

Определение основных направлений внутренней и внешней политики государства:

- обращение к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства;
 - назначение с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ;
- перерыв*
- право председательствовать на заседаниях Правительства РФ;
 - принятие решения об отставке Правительства РФ;
 - представление Государственной Думе кандидатуры для назначения на должность Председателя Центрального банка РФ и постанова перед Государственной Думой вопроса об освобождении от должности Председателя Центробанка;
 - назначение на должность и освобождение от должности заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров (по предложению Председателя Правительства РФ);
 - принятие или отклонение заявления Правительства РФ об отставке;
 - решение вопроса об отставке Правительства либо о роспуске Государственной Думы в случае повторного (в течение трёх месяцев) выражения Думой недоверия Правительству РФ;
 - решение вопроса об отставке Правительства либо о роспуске Государственной Думы в случае её отказа в доверии Правительству, вопрос о котором поставлен самим Правительством РФ

Доктрина «подразумеваемых (скрытых) полномочий»

Теоретическое обоснование того, что орган власти, вправе совершать те или иные властные действия, которые *не предусмотрены для него, но потенциально существуют*, т.е. орган государственной власти не присваивает себе новые полномочия, а *уточняет свою компетенцию ad hoc* (к данному случаю)

Главным образом и чаще всего эту доктрину применяют к институту президента

Доктрина «подразумеваемых (скрытых) полномочий»

В нашей практике впервые на эту доктрину оперся Конституционный Суд в Постановлении от 31 июля 1995 г.:

«Для случаев, когда этот (установленный Конституцией. – М.К.) порядок не детализирован, а также в отношении полномочий, не перечисленных в статьях 83-89 Конституции Российской Федерации, их общие рамки определяются принципом разделения властей (статья 10 Конституции) и требованием статьи 90 (часть 3) Конституции, согласно которому указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции и законам Российской Федерации».

Доктрина «подразумеваемых (скрытых) полномочий»

Реализация возможна как в указах, так и
в законах.

Полномочия Президента РФ в федеральных законах

ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г.

- **руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти**, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждает по представлению Председателя Правительства РФ положения о них и назначает руководителей и заместителей руководителей этих органов, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами и Председатель Совета Безопасности РФ
- **распределяет функции между указанными федеральными органами исполнительной власти**. В случае изменения в установленном порядке системы и структуры федеральных органов исполнительной власти до принятия федеральных законов о внесении соответствующих изменений в федеральные законы **может перераспределять** установленные федеральными законами **функции** федеральных органов исполнительной власти, деятельностью которых руководит

Полномочия Президента РФ в федеральных законах

ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» от 11 января 1995

Г.

- (в ред. 2004 г.): «Председатель Счетной палаты назначается на должность Государственной Думой **по представлению Президента Российской Федерации** сроком на шесть лет.
- Заместитель Председателя Счетной палаты назначается на должность Советом Федерации **по представлению Президента Российской Федерации** сроком на шесть лет.
- (в ред. 2006 г.): «**По представлению Президента Российской Федерации** Совет Федерации и Государственная Дума назначают по шесть аудиторов Счетной палаты сроком на шесть лет.

Полномочия Президента РФ в федеральных законах

ФЗ «Об общих принципах организации законодательных
(представительных) и исполнительных органов
государственной власти субъектов Российской
Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ

- Внесение законодательному органу субъекта РФ кандидатуры для наделения полномочиями главы субъекта РФ;
- Увольнение от должности главы субъекта РФ;
- Роспуск законодательного органа субъекта РФ

Полномочия Президента РФ в федеральных законах

Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации» от
26 июня 1992 г. № 3132-1
(ред. 2001 и 2009 гг.)

- Внесение Совету Федерации кандидатур для назначения *председателями и заместителями председателей* Конституционного, Верховного и Высшего арбитражного судов РФ (при наличии положительного заключения ВККС РФ) – на 6 лет;
- Внесение Совету Федерации кандидатур для назначения *заместителями председателей* Конституционного, Верховного и Высшего арбитражного судов РФ (при наличии положительного заключения ВККС РФ и на основании представления председателя соответствующего суда) – на 6 лет;
- Назначение *председателями и заместителями председателей* всех других федеральных судов (по представлению председателей Верховного или Высшего Арбитражного судов) – на 6 лет

Полномочия Президента РФ в федеральных законах

ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. и ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г.

- Руководит государственной службой
 - Издаёт 28 подзаконных актов, регулирующих деятельность госслужащих
 - Присваивает высшие классные чины
- (помимо конституционных полномочий по награждению государственными наградами РФ, присвоению почетных званий РФ, высших воинских и высших специальных званий – ст.89)

Три правовых ограничения властной экспансии Президента

1. Соответствие полномочий главы государства его конституционно установленным функциям и общим полномочиям.
2. Компетенция иных органов государственной власти, прежде всего, парламента, Правительства (и федеральных органов исполнительной власти), органов суда, а также прокуратуры.
3. Компетенция субъектов Федерации и местных сообществ.

ПОЧЕМУ ЖЕ ЭТИ ОГРАНИЧЕНИЯ НЕ
РАБОТАЮТ?

Потому что Президент РФ
институционально доминирует!

**Основная причина доминирующего
положения Президента РФ в
политической системе:**

*отсутствие или формальный
характер сдержек и противовесов
властным прерогативам Президента
со стороны Парламента и
Правительства*

Факторы, обуславливающие доминирующее положение Президента РФ в политической системе

- Формальный характер согласия Думы на назначение Председателя Правительства
- Выбор Президентом вариантов при выражении недоверия Правительству Госдумой
- Сложение Правительством своих полномочий перед вновь избранным Президентом, а не перед Госдумой
- Утверждение (на практике – определение) структуры ФОИВ
- Назначение на должность и освобождение от должности членов Правительства
- Право отправить Правительство в отставку без объективных оснований
- Правительство обязано издавать свои постановления и распоряжения на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, *нормативных указов Президента РФ*
- Акты Правительства могут быть отменены Президентом не только в случае их противоречия Конституции и законам, но и *указам Президента*
- Право Президента председательствовать на заседаниях Правительства

Дополнительные факторы, обуславливающие доминирующее положение Президента РФ в политической системе

- Президент – «патрон» государственной службы
- «Фактор Управления делами»
- «Фактор ФСО»

Следствия доминирования Президента РФ

- парламентские выборы становятся бессмысленными
- исчезает политическая конкуренция
- разлагается партийная система
- бюрократия становится неподконтрольной
- растет коррупция и иные злоупотребления
- определение национальных интересов и приоритетов становится слишком субъективным
- растет гражданская апатия

Выход?

Противоречие может быть разрешено, а негативные проявления институционального доминирования нейтрализованы только при принятии модели главы государства как хранителя (гаранта) конституционной государственности и высшего политического арбитра

ЭВОЛЮЦИЯ СТАТУСА ПРЕЗИДЕНТА (СССР- РСФСР-РФ)

- Президиум Верховного совета – «коллективный президент»
- Март 1990 – М.С.Горбачев – Президент СССР (избран на Съезде н.д. СССР + вице-президент Янаев)
- Июнь 1991 – Б.Н.Ельцин – Президент РСФСР (избран всенародно + вице-президент Руцкой)
- Декабрь 1993 – Б.Н.Ельцин – Президент России (новый статус без переизбрания)

Замещение должности Президента РФ

1. Гражданин РФ (не имеющий второго гражданства)
2. Возраст - не моложе 35 лет
3. Постоянное проживание в РФ не менее 10 лет

Не может быть избрано и/или зарегистрировано кандидатом в Президенты РФ лицо:

- 1) признанное судом недееспособным или содержащееся в местах лишения свободы по приговору суда;
- 2) занимающее на день официального опубликования решения о назначении выборов Президента РФ должность Президента РФ второй срок подряд;
- 3) в отношении которого вступил в силу приговор суда о лишении его права занимать государственные должности в течение определенного срока, если голосование на выборах Президента РФ состоится до истечения установленного судом срока
- 4) имеющее гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства;

Замещение должности Президента РФ (продолжение)

Не может быть избрано и/или зарегистрировано кандидатом в Президенты РФ лицо:

- 5) осужденный к лишению свободы за совершение тяжкого и (или) особо тяжкого преступления и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление;
- 6) осужденный за совершение преступления экстремистской направленности, и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление;
- 7) подвергнутый административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями КоАП – 20.3 (нацистская атрибутика) и 20.29 (распространение экстремистских материалов), если голосование на выборах Президента состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;
- 8) в отношении которого решением суда установлен факт нарушения ограничений агитации (экстремистские высказывания) если указанные нарушения либо действия совершены в период, не превышающий четырех лет до дня голосования.

Выдвижение кандидатов в Президенты РФ (ФЗ о выборах Президента РФ 2003 г.)

Выдвигаются:

- **Политическими партиями** – нельзя члена иной партии
- В порядке **самовыдвижения** - при условии поддержки его самовыдвижения группой избирателей не менее 500 граждан РФ
- *До 2005 г. – избирательными блоками*

Сбор подписей

- При *самовыдвижении* - **не менее двух миллионов подписей избирателей**
- *Политическая партия* в поддержку своего кандидата - **не менее двух миллионов подписей избирателей**. При этом на один субъект РФ должно приходиться не более 50 тысяч подписей
- Есть фавориты: политическая партия, *проведшая своих депутатов в Госдуму*, **не собирает подписи**.

Вступление в должность

- Момент, когда прекращает исполнение полномочий предыдущий Президент РФ
- Торжественная обстановка
- Присутствие членов СФ, депутатов ГД и судей КС РФ
- Принесение присяги

Неприкосновенность Президента РФ

Неприкосновенность Президента РФ – это «правовые средства, которые обеспечивают свободное и ответственное осуществление Президентом Российской Федерации принадлежащих ему конституционных полномочий и непрерывность функционирования института главы государства»

(Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июля 2000 г. № 12-П)

Неприкосновенность Президента РФ

Федеральный закон «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи» от 12 февраля 2001 г.

- недопустимость привлечения к уголовной или административной ответственности (за деяния, совершенные им в период исполнения полномочий Президента РФ);
- недопустимость задержания, ареста, обыска, допроса либо личного досмотра, если указанные действия осуществляются в ходе производства по делам, связанным с исполнением им полномочий Президента РФ;
- неприкосновенность жилых и служебных помещений бывшего Президента РФ, используемых транспортных средств, средств связи, принадлежащих ему документов и багажа, переписки.

Досрочное прекращение полномочий Президента РФ

1. Отставка – *только добровольно*
2. Стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия – *нет оснований и процедуры*
3. Отрешение от должности
4. *Выход из российского гражданства*
5. *Смерть*

Отрешение от должности («импичмент»)

- Не является формой политической ответственности
- Инициатива не менее 1/3 депутатов ГД
- Образование специальной комиссии ГД (15 чел.), дающей заключение о соблюдении процедурных правил и фактической обоснованности обвинения (+Регламент ГД)
- Принятие постановление ГД (не менее 2/3 голосов) о выдвижении обвинения в совершении государственной измены или иного тяжкого (*особо тяжкого*) преступления
- Постановление направляется в СФ, ВС РФ и КС РФ
- СФ созывает заседание и принимает решение о направлении запроса в КС РФ о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения против Президента РФ
- Через 72 часа после получения заключения КС РФ созывается заседание СФ. На нем выступают председатели ВС РФ и КС РФ с заключениями этих судов, а также заслушивается заключение Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству
- Если заключения высших судов положительные, СФ приступает к голосованию
- Президент РФ считается отрешенным от должности, если за это проголосует не менее 2/3 членов СФ

Акты Президента РФ

- Указы

- Распоряжения

+

Приказы Главковерха

Поручения

Письма

Обращения и т.п.

Администрация Президента РФ

Правовой статус – государственный орган

Правовые основы:

- Конституция РФ
- Положение об Администрации Президента РФ

Латынь дня

De lege ferenda

—

закон, желательный для принятия

Латынь дня

Sic transit gloria mundi

—

Так проходит мирская слава

Спасибо за внимание!