

Тема 11

Президент Российской Федерации (4 час.)



Вопросы темы

1. Природа и место главы государства в системе органов государственной власти. Соотношение с принципом разделения властей.
2. Функции и полномочия главы государства, их соотношение.
3. Доктрина «подразумеваемых (скрытых) полномочий» и ее реализация в России.
4. Взаимоотношения Президента РФ с палатами Парламента и Правительством РФ. Проблема баланса в системе сдержек и противовесов.
5. Замещение должности и досрочное прекращение полномочий Президента РФ.
6. Акты Президента Российской Федерации. Место и роль указов Президента РФ в системе права.
7. Каналы реализации властных полномочий Президента. Полномочные представители Президента РФ.

Смысл института главы государства

- Сохранение традиции?
- Олицетворение (символ)?
государственности и единства нации?
- Охрана устоев государства?

Основные отличия монарха от президента

Монарх	Президент
«Небесная» легитимация	Демократическая легитимация
Пожизненное правление	Ограничение срока полномочий
Неответственность (безответственность)	Юридическая и политическая ответственность
Политическая нейтральность	Политическая ангажированность (скрытая или явна партийность)

Опасности президентства

- Потеря нейтралитета
- Опасность «мессианства» (Х. Линц)
- «Компетенционная гравитация» – захват «ничейных» или «спорных» областей
- Авторитарный потенциал

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)

К какой «ветви власти» формально и фактически относится Президент РФ?

- К исполнительной?
- К исполнительной и законодательной?
- К президентской?
- Стоит над всеми ветвями власти?

Основные функции (задачи) Президента РФ (ст.80)

- 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) *представительство Российской Федерации внутри страны – олицетворение федеральной государственной власти, прежде всего, при взаимоотношениях с руководителями органов власти субъектов РФ;*
- 4) *представительство России в международных отношениях – выступление от имени страны при государственных визитах, на международных переговорах, в международных организациях и т.п.;*
- 5) *обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти;*
- 6) *определение основных направлений внутренней и внешней политики государства – обрисовка перспектив развития страны, руководство текущей политикой и коррекция её.*

Степень императивности определения основных направлений политики

Постановление Конституционного Суда 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)»

Степень императивности определения основных направлений политики

*Постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября
2006 г. № 9-П*

*«Исходя из вытекающего из Конституции
Российской Федерации требования
обязательности для всех органов публичной
власти основных направлений внутренней и
внешней политики государства,
определяемых в соответствии с ее статьей 80
(часть 3) [...]».*

1. 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;
- решение вопросов гражданства Российской Федерации;
- решение вопросов о предоставлении политического убежища;
- осуществление помилования;
- 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

2. Принятие мер по охране суверенитета России и её независимости, государственной целостности РФ

- 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

3. Представительство Российской Федерации внутри страны и в международных отношениях

- награждение государственными наградами России;
- присвоение почетных званий Российской Федерации
- ведение переговоров и подписание международных договоров России;
- подписание ратификационных грамот;
- принятие верительных и отзывных грамот аккредитуемых при Президенте РФ дипломатических представителей

5. 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 (?);
- дача поручения Правительству РФ в случае его отставки или сложения полномочий действовать до формирования нового Правительства;
- назначение с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ;

Обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти (продолжение)

- 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 постановка 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

6. 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;
- утверждение военной доктрины Российской Федерации

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».

Полномочия Президента РФ в федеральных законах

Всего к сегодняшнему дню:

600 полномочий, дополнительно к конституционным

Из них:

382 – соответствуют или условно соответствуют конституционным функциям Президента (конкретизируют их)

218 – не соответствуют:

- по руководству государственной службой,
- под видом конкретизации конституционных полномочий Президента (например, представление в Совет Федерации кандидатуры для назначения на должность председателя Верховного суда РФ),
- не соответствующие конституционному предназначению и функциям Президента РФ (например, Определение перечня федеральных государственных органов, которым кредитной организацией должны выдаваться справки по операциям, счетам и вкладам физических лиц

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.

Основные причины доминирующего положения Президента РФ в политической системе

- Противоречие в функциях («игрок–арбитр»)
- Отсутствие или формальный характер сдержек и противовесов властным прерогативам Президента со стороны Парламента.
- Полная подконтрольность Президенту всей системы исполнительной власти в стране.

Конституционные 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

Некоторые внеконституционные факторы, обуславливающие доминирующее положение Президента РФ в политической системе

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

Следствия несбалансированного доминирования Президента РФ

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

Цитата дня

В предвыборную гонку хватать руками Конституцию опасно.

*Борис Ельцин (1931-2007) – первый Президент
России*

Лекция 2

ПРЕЗИДЕНТ РФ

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)

Условия для избрания Президента РФ

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

Дополнительные условия

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;

Условия для избрания Президента РФ (продолжение)

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

- 5) осужденное к лишению свободы за совершение тяжкого и (или) особо тяжкого преступления и имеющее на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление;
- 6) осужденное за совершение преступления экстремистской направленности, и имеющее на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление;
- 7) подвергнутое 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;
- 9) замещавшее должность Президента РФ и **досрочно** прекратившее исполнение президентских полномочий (на ближайших досрочных выборах).

Назначение выборов

- Назначает Совет Федерации
- Решение должно быть принято не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования.
- Днем голосования является второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента РФ и в котором четыре года тому назад был избран Президент РФ (отныне будет 6 лет тому назад).
- *Если Совет Федерации не назначит выборы Президента, выборы назначаются и проводятся Центральной избирательной комиссией во второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента РФ.*

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

- С этого момента 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*

Отрешение от должности («импичмент»)

- Не является формой политической ответственности (спор)
- 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

Цитата дня

Курс у нас один — правильный.

***Виктор Черномырдин – Председатель Правительства
РФ в 1992 – 1998 гг. (1938-2010)***

Спасибо за внимание!