

Тема 11

# Президент Российской Федерации (4 час.)



# Цитата дня

В предвыборную гонку хватать  
руками Конституцию опасно.

*Б.Н. Ельцин (1931-2007) – первый Президент  
России*



# План темы

1. Феномен главы государства.
2. История появления института президента в России.
3. Президент РФ в системе органов государственной власти. Соотношение с принципом разделения властей.
4. Замещение должности и досрочное прекращение полномочий Президента РФ.
5. Неприкосновенность Президента РФ.
6. Акты Президента Российской Федерации. Место и роль указов Президента РФ в системе права.
7. Администрация Президента РФ. Полномочные представители Президента РФ.
8. Конституционная конструкция как основа доминирующего положения Президента РФ:
  - основные причины доминирующего положения
  - классификация функций Президента РФ
  - классификация полномочий Президента РФ
  - средства компетенционной «гравитации»

# Феномен главы государства



# Современное определение главы государства

Глава государства – высшее должностное лицо в иерархии государственных институтов, осуществляющее *высшее представительство* государства внутри страны и в международных отношениях. Глава государства выступает как своеобразный *символ* государства.



# Почему президенты – главы государств?

- Наделение президентов статусом главы государства есть проявление исторической инерции.
- Монарх – государь, суверен, олицетворяющий государство.



# 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)

# 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)





# **Президент РФ в системе органов государственной власти**

# 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» относится Президент РФ?

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



# Конституционные 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

(ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» от 10.01.2003)

## Не может быть избрано 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;
- 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

## Выдвигаются:

- Граждане в порядке **самовыдвижения** – при условии поддержки группой избирателей не менее 500 граждан РФ.
- **Политическими партиями** (на съездах партий) – нельзя выдвинуть члена иной партии
- *До 2005 г. – избирательными блоками*

## Сбор подписей

- При *самовыдвижении* – **не менее 300 тыс.** подписей избирателей (до 2009 г. – 2 млн.). На один субъект РФ – не более 7,5 тыс.
- *Политическая партия* – **не менее 100 тыс.** подписей избирателей. При этом на один субъект РФ – не более 2,5 тыс.
- *Политическая партия, имеющая депутатов в Госдуме, 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 по аналогии

*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.

# Феномен сервизизма / безграмотности

## ОПРЕДЕЛЕНИЕ

23 апреля 2010г.

Судья Тверского районного суда г.Москвы Салникова М.Л., рассмотрев заявление НИИ Институт Развития Свободы Информации к начальнику Управления Президента РФ по работе с обращениями граждан Михайловскому М.Г. об оспаривании действий (бездействия)

Установил:

заявитель обратился в суд с заявлением к начальнику Управления Президента РФ по работе с обращениями граждан Михайловскому М.Г. об оспаривании действий (бездействия).

Данное заявление не может быть принято и рассмотрено Тверским районным судом г.Москвы по следующим обстоятельствам.

В силу п.1 Положения об Управлении Президента РФ по работе с обращениями граждан, утвержденного Указом Президента РФ от 24.08.2004г. № 1102 Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан является самостоятельным подразделением Администрации Президента РФ.

Согласно п.7 Положения об Администрации Президента РФ, утвержденного Указом Президента РФ от 06.04.2004г. № 490 общее руководство Администрацией Президента РФ осуществляет непосредственно Президент РФ, которому подчиняется Администрация Президента РФ, ее структурные подразделения.

Таким образом, деятельность Управления Президента РФ по работе с обращениями граждан Администрации Президента РФ и должностных лиц данного государственного органа обусловлена спецификой полномочий, предоставленных Управлению Президента РФ по работе с обращениями граждан действующими нормативными актами, подотчетна и подконтрольна Президенту РФ.

Обжалование в судебном порядке действий государственных органов и их должностных лиц, находящихся в непосредственном подчинении Президенту РФ, а также предъявление исков к данным государственным органам, на практике означает прямое либо косвенное вмешательство в конституционно-правовую и иную деятельность Президента России, как главы государства, обладающего неприкосновенностью и осуществляющего верховную государственную власть в Российской Федерации, что не допустимо, и нарушает основы Конституционного строя РФ и принцип разделения властей, закрепленный в ст.10 Конституции РФ.

Данные обстоятельства позволяют прийти к выводу, что в принятии рассматриваемого заявления в силу п.1 ч.1ст.134 ГПК РФ должно быть отказано.

На основании изложенного, руководствуясь ст.ст.224,225 ГПК РФ, суд

Определил:

Отказать НИИ Институт Развития Свободы Информации в принятии заявления к начальнику Управления Президента РФ по работе с обращениями граждан Михайловскому М.Г. об оспаривании действий (бездействия).

Определение может быть обжаловано в Московский городской суд в течение 10 дней через Тверской районный суд г.Москвы.

Судья



# 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.**

*В.С. Черномырдин*





# Опасности президентства

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



# Основные причины доминирующего положения Президента РФ в политической системе



# Компетенция органа власти

- Предназначение
- Функции
- Полномочия



# Предназначение Президента РФ

Президент – глава государства

*Соответствуют ли этому предназначению функции Президента?*



# 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.*



# Первая причина доминирования

Противоречие двух ролей, вытекающих из функций:

*«игрок v. арбитр»*



# 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 (ст.80, ч.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 (ст.80, ч.3), реализация которой возложена на Правительство Российской Федерации (ст.114, ч.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  
(ч.3) [...]».*



# Вторая причина доминирования

Не объём, а характер некоторых полномочий, обеспечивающих, среди прочего, полную подконтрольность Президенту РФ органов исполнительной власти



# Группа полномочий, *слабо* влияющих на *politics*

- решение вопросов гражданства и предоставления политического убежища;
- награждение государственными наградами, присвоение почетных званий;
- осуществление помилования;
- назначение выборов Государственной Думы;
- формирование и руководство Советом Безопасности РФ;
- формирование Администрации Президента РФ;
- назначение и освобождение полномочных представителей Президента РФ;
- право использования согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ. В случае недостижения согласованного решения право передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда;
- подписание ратификационных грамот;
- принятие верительных и отзывных грамот аккредитуемых при Президенте РФ дипломатических представителей.

# Группа полномочий, *слабо* влияющих на *politics*

- право председательствовать на заседаниях Правительства РФ
- назначение и освобождение представителей РФ в СФ ;
- назначение и отзыв после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях;
- назначение референдума;
- внесение законопроектов в Госдуму;
- обращение к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства;
- 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;
- введение в случае агрессии против РФ или непосредственной угрозы агрессии военного положения на территории РФ или в отдельных ее местностях с незамедлительным сообщением об этом СФ и Госдуме;
- введение при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, чрезвычайного положения на территории РФ или в отдельных ее местностях с незамедлительным сообщением об этом СФ и Госдуме;
- осуществление руководства внешней политикой РФ;
- ведение переговоров и подписание международных договоров РФ;
- Верховное Главнокомандование Вооруженными Силами РФ.

# Группа полномочий, *сильно* влияющих на *politics*

- назначение с согласия Госдумы Председателя Правительства РФ;
- принятие решения об отставке Правительства РФ;
- представление Госдуме кандидатуры для назначения на должность Председателя Центробанка РФ; постановка перед Госдумой вопроса об освобождении от должности Председателя Центробанка РФ;
- назначение на должность и освобождение от должности по предложению Председателя Правительства РФ его заместителей и федеральных министров;
- представление СФ кандидатур для назначения на должность судей Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ;
- назначение судей других федеральных судов;
- представление СФ кандидатуры для назначения на должность Генерального прокурора РФ и его заместителей; внесение в СФ предложения об освобождении от должности Генерального прокурора РФ и его заместителей;
- назначение на должность и освобождение от должности прокуроров субъектов РФ, а также иных прокуроров, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров;
- утверждение военной доктрины РФ;
- назначение и освобождение высшего командования Вооруженных Сил РФ;
- роспуск Госдумы в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией РФ;
- подписание и обнародование федеральных законов.

# Третья причина доминирования

Формальный характер (= отсутствие) сдержек и противовесов властным прерогативам Президента со стороны Парламента



# Формальный характер сдержек и противовесов

- Невозможность связать формирование и деятельность Правительства с итогами парламентских выборов.
- Невозможность Парламента повлиять на Правительство и его курс путём вотума недоверия.
- Отсутствие сдержек со стороны Правительства. Полное подчинение Президенту.



# Иные причины доминирования, вытекающие из статуса главы государства

- Доктрина «скрытых полномочий»
- Законодательное расширение президентской компетенции
- Создание «номенклатуры», зависимой от Президента в карьерном и «статусном» отношениях



# **Фактор «скрытых полномочий», вытекающий из статуса главы государства**

## **Доктрина «подразумеваемых (скрытых) полномочий»**

Теоретическое обоснование того, что президент 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.





# 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:

**613** полномочий, дополнительно к конституционным

Из них:

**380** – соответствуют или условно соответствуют конституционным функциям Президента (конкретизируют их)

**233** – не соответствуют:

- по руководству государственной службой,
- под видом конкретизации конституционных полномочий Президента (например, представление в СФ кандидатуры для назначения на должность председателя Верховного суда РФ),
- не соответствующие конституционному предназначению и функциям Президента РФ (например, назначение на должность и освобождение от должности ректора Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова и ректора Санкт-Петербургского государственного университета).

# Создание мотивации «обязательств перед Президентом»

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



# Синергетический эффект

- Глава государства как «начальник над всеми».
- Противоречие между нейтральностью и «партийностью».
- Воздействие на все другие институты, в т.ч. судебную власть через органы исполнительной власти, включая спецслужбы, и прокуратуру.
- Обеспечение нужного состава Парламента.
- Послушный парламент принимает законы, расширяющие компетенцию Президента. Оправдание – его функции.
- Послушные суды выносят решения в интересах президентских структур.

*Конечно, всё это усиливается лишь при определенном качестве элит и политической культуры общества в целом.*

# Следствия доминирования Президента РФ

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



Спасибо за внимание!

