

Министерство образования и науки РФ  
Автономная некоммерческая организация высшего образования  
Самарский университет государственного управления  
«Международный институт рынка»  
Юридический факультет  
Кафедра Конституционного и административного права

Программа высшего образования  
Направление «Юриспруденция»  
Профиль «Государственно-правовой»

ДОПУСКАЕТСЯ К ЗАЩИТЕ



Заведующий кафедрой:  
к.ю.н. доц. Кленкина О.В.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА БАКАЛАВРА  
« Президент в системе государственных органов РФ »

Выполнил:

*Студент группы ЗЮ12*  
*Сычева О.А.*



Научный руководитель:

к. ю. н. доцент  
Кленкина О.В.



*хорошо*

Самара 2017

## Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Становление и развитие института Президента РФ.....	6
1.1.История становления и развития института Президента в российском государстве .....	6
1.2 Конституционный статус Президента РФ как высшего органа власти.....	15
1.3. Правовые гарантии деятельности Президента РФ .....	20
2. Порядок выборов Президента РФ и прекращение его полномочий..	24
2.1. Порядок избрания Президента РФ.....	24
2.2. Конституционные основания и порядок прекращения полномочий Президента РФ.....	36
2.3. Компетенция, функции и полномочия Президента РФ .....	44
3. Место Президента РФ в системе органов государственной власти ..	61
3.1. Взаимодействие Президента РФ с Парламентом РФ.....	64
3.2 Взаимодействие Президента РФ с Правительством РФ .....	72
3.3 Взаимодействие Президента с судебными органами РФ .....	78
3.4. Взаимодействие Президента РФ с Федеральным собранием РФ ...	81
Заключение .....	86
Библиографический список .....	90

## Введение

На сегодняшний день, ввиду сложившейся ситуации в стране большое внимание обращает на себя Президент РФ.

Так, патриотический подъем и социальная консолидация вокруг президента обусловлены сложной международной обстановкой и антироссийскими экономическими санкциями. Как поведет себя в той или иной ситуации, какую стратегию изберет и как это повлияет на население России в целом имеет первостепенно важное значение. Тем самым возрастает уровень доверия к главе государства, с которым связываются надежды на успешное разрешение кризиса, укрепление стабильности и дальнейший рост благополучия населения страны. Президент РФ будучи главой государства играет важную роль в отношениях с обществом.

Несомненно, будущее страны зависит от того, кто стоит «у руля». История России показывает насколько длинный путь пришлось пройти прежде чем институт президентства занял своё место. Важную роль, конечно же, сыграл российский менталитет, включающий историческую предрасположенность к монархической форме правления с «сильным» главой государства.

Так, потребность в доверии государству, как отмечают исследователи, чаще возникает в момент, когда усиливается неопределенность, неустойчивость, нестабильность<sup>1</sup>.

Поэтому в современных условиях, характеризующихся осложнением международной обстановки в связи с кризисом в Украине, обострением отношений России с США, государствами Евросоюза и рядом отдельных стран, изучение вопросов, связанных с отношением общества к деятельности органов власти и прежде всего – к деятельности главы государства, становится особенно актуальным.

---

<sup>1</sup> Ардашкин, И. Б. Доверие в науке и религии: к вопросу о становлении культуры доверия/И. Б. Ардашкин//Вестник Томского государственного университета. – 2013. – № 370. – С. 55–60

Потому, при рассмотрении этого вопроса нельзя не принять во внимание ряд объективных обстоятельств, определяющих специфику отношения народа к президентской власти в нашей стране, а для этого необходимо конструктивно рассмотреть как предпосылки возникновения в России президентской власти, так как институт президента в России по сути дела является уникальным явлением, становление которого обусловлено рядом причин, кроме того изучить полномочия Президента РФ.

Статья 80 Конституции РФ провозглашает, что Президент РФ является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, именно в данной норме Конституции РФ прослеживается правовой статус Президента РФ, тем самым отводится ему особая роль, определяемая его правовым статусом как главы государства.

Исследование института Президента РФ в системе государственных органов возможно посредством анализа норм Конституции РФ, принятых в развитие этих норм федеральных конституционных и федеральных законов, иных источников, а также актов Конституционного Суда РФ в силу которых Президент РФ как глава государства наделен достаточно широким кругом полномочий как в сфере законотворческой деятельности, так и в обеспечении устойчивого функционирования всей «триады» властей.

Таким образом, объектом настоящей выпускной квалификационной работы выступают общественные отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся в процессе функционирования института Президента в Российской Федерации, а также в процессе реализации Президентом РФ своих полномочий.

Предметом работы выступают конституционно-правовые нормы, устанавливающие правовой статус Президента РФ, федеральные конституционные и федеральные законы, подзаконные нормативные акты, а также акты Конституционного Суда РФ по вопросам толкования отдельных норм Конституции относительно деятельности Президента РФ.

Целью настоящей выпускной квалификационной работы является проведение исследования института Президента в системе государственных органов в Российской Федерации.

Для достижения указанной цели на разрешение поставлены следующие задачи:

- проанализировать генезис становления и развития института президента в Российской Федерации;
- рассмотреть порядок выборов президента РФ и основания прекращения его полномочий;
- рассмотреть компетенцию президента РФ.

Методологическую основу работы составили методы научного познания: диалектический метод, метод анализа и синтеза, сравнительно-правовой.

В основу работы были положены труды таких исследователей как В.И. Дегтева, В.Е. Чиркина, Т.А. Яшковой, М.А. Асланова. Относительно вопросов становления института Президента РФ исследовались работы В.А. Водяницкого, В.И.Дегтева, Е.И. Козловой, Б.М. Лазарева, В.П. Сальникова, И.Д. Хутинаева и т.д.

Эмпирическую базу исследования составляет практика деятельности Президента РФ за период 2015-2016 гг.

Настоящая работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованных источников и литературы.

## **Глава 1. Становление и развитие института Президента РФ**

### **1.1. История становления и развития института Президента в российском государстве**

Рассмотрение вопроса о становлении института Президента в Российской Федерации полагаю целесообразно начать с определения понятия «институт президента».

Понятие «президент» (от лат. praesidens, букв. – «сидящий впереди») раскрывается в двух значениях. С одной стороны, таковым принято считать главу государства, с другой – выборный председатель исполнительного органа в общественных и научных организациях, в том числе и международных.

Титул звания «президент» впервые упоминается в США, когда шли войны за независимость американских колоний. Звание президент носил тогда некогда известный Джордж Вашингтон, при этом именовался он президентом Континентального конгресса, т.е. председателем съезда представителей восставших против британской короны штатов.

Лишь с принятием Конституции 1787 г. титул «президент» приравнен к государству в целом, тем самым отделен от возглавляемого им Континентального конгресса<sup>2</sup>.

Введение поста Президента СССР повлекло за собой активное исследование данного института в России. Несомненно, окунувшись в историю, можно сделать вывод, что предпосылками к введению института президентства явилось непосредственное стремление народов к демократии.

В юридической литературе понятие «президент» раскрывается через институт президентства, который представляет собой совокупность государственно-правовых норм, регулирующих формирование и функционирование президентской власти.

---

<sup>2</sup> Яшкова, Т.А. Определение и содержание термина «институт президентства». / Т.А. Яшкова // Вестник ТГУ. – 2015. - №16. – С.44-48

Так, Т.Э. Каллагов понимает институт президентства как совокупность основанных на конституционных нормах властных полномочий президента по управлению государством в целом<sup>3</sup>.

М.А. Краснов утверждает, что президентство равно как и абсолютная монархия есть нечто иное как воплощение идеи «отцовства»: президент как и монарх выполняет функцию «отца нации»<sup>4</sup>.

Б.П. Елисеев определяет институт президентства как властный институт, то есть включающий в себя совокупность властных полномочий президента в сфере государственного управления, основанных на нормах Конституции, а также на самой политической деятельности президента.

Проанализировав основные подходы к понятию институт президентства, выделим основные признаки, присущие президенту:

- президент это всегда выборное должностное лицо;
- на президента возложены функции главы государства в соответствии с конституцией;
- президент не подчиняется и не зависит от других органов власти.

На основании изложенного можно дать следующее понятие президента: «Президент – это выборное должностное лицо государственной власти, на которое возложены функции главы государства, основанные на нормах конституции».

Определив понятие президента, переходим к рассмотрению вопроса становления и развития института президентства в России. Как уже было сказано ранее, введение в России поста Президента было обусловлено стремлением народов государства к демократии. Важно заметить, что институт президентства берет своё начало в российских истоках теории разделения властей.

---

<sup>3</sup> Каллагов, Т. Э. Конституционное право Российской Федерации. / Т.Э. Каллагов. – М. - 2014. – С.27

<sup>4</sup> Краснов, М. А. Глава государства: рецепция идеи «отцовства». / М.А. Краснов // Гражданское общество и правовое государство. – 2016. – № 6. – С.33.

В советский период времени теория разделения властей не признавалась, власть Советов имела первостепенное значение и олицетворялась как единая и неделимая.

В тот период времени главой государства являлись с 1922 г. – Председатель Президиума ЦИК СССР, с 1938 г. – Председатель Президиума Верховного Совета СССР, с 1989 г. – Председатель Верховного Совета СССР, и лишь в 1990 г. главой государства признан Президент СССР.

Рассмотрим более подробно период становления института Президента в РФ.

Предпосылками идеи разделения властей и учреждения поста президента явились революционные события 1903-1907 гг., именно тогда рассматривается переход от самодержавной монархии к парламентской демократии<sup>5</sup>.

В революционный период появляются первые конституционные проекты, содержащие в себе предложения о создании на основе российской империи президентской республики. Наибольшую известность получил проект Конституции, подготовленный крупнейшим российским реформатором П.А. Столыпиным.

В 1917 г. уже рассматривается сама процедура введения президентского поста, разработчиком которой явился Комитет под руководством профессора Н.И. Лазаревского.

Революционные события февраля – октября 1917 года принесли новые подходы в российскую правовую действительность по вопросам государственного строительства: социалистическая идея полностью отрицала западные «буржуазные» формы организации государства (в т.ч. и институт президентства), противопоставив им новую систему государственного управления – республику советов<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Лазарев Б.М. Президент СССР. / Б.М.Лазарев // Советское государство и право. – 1990. - №7. – С.15

<sup>6</sup> Сальников, В.П. Становления института Президентства в Российской Федерации: исторический и конституционно-правовой аспекты / В.П. Сальников, В.И.Кайнов // Мир политик и социологии. – 2013. – 12. – С.38-46



Эта идея приобрела завершённое очертание в знаменитых ленинских «Апрельских тезисах»<sup>7</sup>, которые полностью отрицали парламентаризм, теорию разделения властей, институт главы государства в лице президента. И как следствие, во всех Конституциях СССР (1924, 1936, 1977 гг.) вопрос о президенте как главе государства не затрагивался. Вместе с тем к нему возвращались в том или ином виде при разработке и обсуждении каждой из упомянутых Конституций.

Впервые вопрос об учреждении в СССР поста президента ставился при обсуждении Конституции СССР в 1936 г. В одной из внесенных к проекту Конституции поправок предлагалось избирать Председателя Президиума Верховного Совета СССР не Верховным Советом СССР, а всем населением страны.

В своем докладе «О проекте Конституции Союза ССР» И.В. Сталин отверг это предложение, утверждая, что в СССР не должно быть единоличного Президента, избираемого всем населением, наравне с Верховным Советом, т.к. это противоречит самой идее Советского государства. По его мнению, «Президент СССР – коллегиальный», это Президиум Верховного Совета, избираемый не всем населением, а Верховным Советом и подотчетный Верховному Совету<sup>8</sup>.

Очередная попытка ввести в СССР институт президентства была предпринята в середине 1960-х годов. Так, в 1964 г. Н.С. Хрущев внес на рассмотрение комиссии по подготовке проекта новой Конституции СССР предложение учредить пост президента. Была подготовлена соответствующая глава проекта Конституции.

Подготовка новой Конституции СССР (1977 г.) завершилась комиссией, возглавляемой Л.И. Брежневым. По сложившейся за годы традиции роль главы государства отводилась «коллективному президенту» – Президиуму Верховного Совета. Но в отличие от предыдущих партийных

---

<sup>7</sup> Там же

<sup>8</sup> Козлова Е.И. К истории становления института Президента в Российской Федерации. / Е.И. Козлова // Российская газета. – 2014. - №3. – С.15-16.

лидеров, Л.И. Брежнев совместил высшие партийные и государственные должности, что в сумме составляло больше властных полномочий, чем мог бы дать пост президента страны.

Фактически в Советском Союзе функции главы государства осуществлял Генеральный секретарь ЦК КПСС. Ст. 6 Конституции СССР 1977 г. закрепляла, что ядром политической системы является Коммунистическая Партия Советского Союза, которая определяла развитие советского общества и задавала направления внутренней и внешней политики СССР.

Новый этап в развитии советской государственности связан с так называемой «перестройкой», начало которой датируется апрелем 1985 года.

Юридическую основу правовой реформы составили два конституционных акта, принятых в 1988 году: Закон СССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (основного закона) СССР» и Закон «О выборах народных депутатов СССР».

В соответствии с указанными выше законами создавался новый орган высшей государственной власти – Съезд народных депутатов СССР. В период между съездами высшим органом государственной власти оставался Верховный Совет СССР, избираемый съездом из своего состава в качестве постоянно действующего государственного органа власти.

Наряду с этим была введена должность Председателя Верховного Совета СССР. Его статус оказался еще более противоречив в юридическом отношении. С одной стороны, он соответствовал парламентской форме организации парламентской власти, с другой стороны, должность Председателя Верховного Совета СССР вбирала в себя важные элементы президентской власти: он являлся высшим должностным лицом в государстве и представлял СССР внутри страны и в международных отношениях.

На практике введение должности Председателя Верховного Совета СССР оказалось преддверием грядущего президентства. Как утверждал

помощник Председателя Верховного Совета СССР, в сентябре-октябре 1989 г. у высшего руководства страны не было никаких сомнений в необходимости учреждения института президентства.

В марте 1990 г. внеочередной третий Съезд народных депутатов СССР принимает Закон «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (основной закон) СССР».

Окончательное решение было принято на Внеочередном третьем Съезде Народных Депутатов, большинство членов которого одобрили идею президентства в Советском Союзе.

При обсуждении кандидатуры М.С. Горбачева парламентарии поддержали политического деятеля. 14 марта 1990 г. состоялось голосование, по результатам которого 15 марта 1990 г. М.С. Горбачев вступил в должность Президента СССР.

Таким образом, фактически первым президентом СССР явился М.С. Горбачев.

Указанный выше анализ показывает, что в РСФСР пост президента учреждался тяжело и сложно. Причиной послужило сопротивление большинства левосторонних депутатов, которые поначалу отказывались принять решение о вынесении вопроса на референдум. Однако всенародное голосование все же состоялось 17 марта 1991 года., где основным вопросом являлось введение поста Президента в РСФСР.

Так как большинство граждан выступило за введение в РСФСР поста Президента.

И 24 апреля 1991 г., Верховный Совет, исполняя волю народа, принимает ряд нормативных актов, регламентирующих правовой статус Президента РФ, 13 таковыми явились: Закон «О Президенте РСФСР», «О выборах Президента РСФСР». В связи с принятым решение внесены и соответствующие изменения в Конституцию РСФСР, в частности была введена глава о Президенте РСФСР и помещена статья о принципе разделения властей.

12 июня 1991 года первым президентом РСФСР путем прямых всенародных выборов был избран Борис Ельцин.

Как мы видим, президентская модель утверждалась на основе строгого разделения властных полномочий и сохранения значительной роли парламента. Однако уже законодательство 1991 года закрепляло такие полномочия, которые стали фундаментом для становления института президента в России.

Так, Президент РСФСР имел ряд законодательных полномочий:

- подписывал и обнародовал законы, принятые Верховным Советом;
- обладал правом вето и правом законодательной инициативы;
- в сфере исполнительной власти назначал на должность и освобождал от должности членов Совета Министров, с согласия Верховного Совета назначал Председателя Совета Министров и принимал решение об отставке Правительства, а также обозначал меры по обеспечению государственной и общественной безопасности.

Однако, ввиду отсутствия четких оснований разграничения властей, а также противоречий конституционных норм, возникла необходимость к принятию особо важных решений. Одним из таких действий явилось принятие Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года.

Так, Конституция Российской Федерации 1993 г. провозгласила разделение властей на 3 ветви: законодательную, исполнительную и судебную, указав, что каждая из них является самостоятельной и независимой.

Однако, сам Президент Российской Федерации не входил ни в одну из этих ветвей власти, на него как на главу государства возложена обязанность осуществлять государственную власть согласно ст. 11 Конституции РФ. 14

Правовой статус главы российского государства регламентируется отдельной главой Конституции, в соответствии с которой Президент является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина;

представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

Президентская власть оказала большое воздействие на политический режим, стала решающим фактором проведения радикальных экономических реформ.

В 1996 г. в ходе очередных выборов Президента России на должность президента РФ вновь был избран Б. Н. Ельцин.

31 декабря 1999 г. Б. Н. Ельцин объявил о своей досрочной отставке и добровольно оставил пост Президента Российской Федерации<sup>9</sup>. Свои полномочия в соответствии со статьей 92 Конституции Российской Федерации он передал председателю правительства РФ В. В. Путину, который и по настоящее время является главой государства.

Утверждение в России института президента не случайно. Оно было обусловлено рядом объективных и субъективных факторов. Это, прежде всего – резкое ослабление исполнительной власти, серьезные недостатки и сбои в механизме реализации законов.

Учреждение поста президента давало возможность на основе принципа разделения властей нивелировать эти недостатки в деятельности представительных органов, придать государственному механизму мобильность, оперативность в принятии управленческих решений.

Таким образом, анализ становления и развития института Президента РФ показал, что события и условия появления института Президента в Российской Федерации опосредованы усилением исполнительной власти в стране, устойчивым её функционированием, совершенствованием механизма реализации законов, укреплением государственной дисциплины, законности и правопорядка.

Так, обратившись к истории можно констатировать, что институт Президента в РСФСР и в последующем в РФ конструируется посредством

---

<sup>9</sup> Зубова, А.Б. История России. XX век: 1939-2007 / под ред. А. Б. Зубова. — М. - 2010. — С. 621.

высшей формы проявления публичной власти: путем референдума и свободы выборов.

Итак, становление и развитие института Президента в РФ можно изложить в следующем хронологическом порядке:

- принятие решения о необходимости введения поста Президента РСФСР. Основанием принятия такого решения послужило проведение всенародного референдума в 1991 г.

- издание ряда нормативных актов о введении поста в РСФСР поста Президента РФ;

- избрание Президента РСФСР путем выборов при тайном голосовании;

- принятие новой Конституции путем проведения референдума в 1993 г.;

- последующие выборы Президентов в Российской Федерации; - изменение срока избрания на должность Президента РФ: с 4 лет до 6 лет.

Также, анализ российского законодательства дает возможность выделить основные конституционных признаков, присущих институту Президента в РФ :

1. В основу становления президентской власти положена система разделения властей и его роль как главы государства обеспечивать бесперебойное устойчивое их функционирование.

2. Наличие демократических гарантий осуществления президентской власти в Российской Федерации.

3. Обеспечение демократического функционирования государства с обществом.

На сегодняшний день Президент РФ:

- 1) является главой государства, выступающий гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина;

- 2) президент РФ наделен широким спектром полномочий, позволяющим осуществлять реальную власть, принимать меры по охране

суверенитета РФ, обеспечивать функционирование и взаимодействие государственной власти, и которые он может осуществлять самостоятельно, независимо от других органов государственной власти, но в тесном взаимодействии с ними.

## **1.2 Конституционный статус Президента РФ как высшего органа власти**

Анализ истории становления института президента показал, что в России установлена новая форма правления – президентская власть, обусловленная событиями демократического переходного периода в России.

Хотя сам термин «президентская власть» законодателем не закрепляется, однако использование данного термина имеет место во многих научных исследованиях данного института.

Проблема конституционно-правового статуса современных президентов, их полномочий пребывает в ряду актуальных, хотя нельзя не отметить, что сегодня она чаще является предметом общественно-политического, а не строго юридического дискурса. В фактическом определении сущности, структуры, содержания как их самих, так и их компонентов с элементными описаниями конституционного правового положения главы Российского государства, большинство исследователей основывались на их лингвистическом понимании в контексте конституционно-правового положения Президента<sup>10</sup>.

Оригинальную концепцию представляет понимание правового положения главы России как сбалансированной и динамичной в позитивном плане совокупности составных компонентов, отражающих истинно правовой статус Президента, ранг положения во власти и социуме по отношению к другим правосубъектам. В этом видении выделяются следующие составляющие компоненты президентского статуса, а именно:

---

<sup>10</sup> Иштуин В.В. Их истории идеи института Президентства в России // Вопросы истории. 2016. № 3. С. 49.

аксиологически-исполнительные; общественно-публичные; лично-ответственные; деятельностно-гарантийные<sup>11</sup>.

Начиная характеристику конституционно-правового статуса Президента РФ, в первую очередь нужно сказать, что в соответствии с Конституцией РФ «Президентом Российской Федерации может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет»<sup>12</sup>. Относительно порядка выборов Президента РФ существует отдельный федеральный закон, однако общие положения также содержатся в Конституции РФ, а именно «Президент Российской Федерации избирается сроком на шесть лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании».

Существует несколько точек зрения относительно положения Президента Российской Федерации в системе органов государственной власти.

– это «формально полупрезидентская Республика, в которой Правительство в некоторой степени отделено от Президента, хотя, в общем-то, три власти сохраняются. Президент глава государства, но по Конституции он фактически является самым высшим руководителем исполнительной власти»<sup>13</sup>.

Таким образом, можно говорить об установлении в России смешанной (полупрезидентской) модели президентства. В подтверждение слов Г.В. Дегтева следует обратиться к статье 110 Конституции РФ, которая провозглашает, что исполнительную власть осуществляет Правительство Российской Федерации. Однако если вернуться к полномочиям Президента Российской Федерации, то можно заметить, что им назначается на должность

---

<sup>11</sup> Ковалева К.А. Генезис института Президентства в России : вопрос принятия отдельного нормативно-правового акта // Современное право. 2015. № 8. С. 38.

<sup>12</sup> Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 05.02.2014) // Российская газета. 1993 г. 25 декабря.

<sup>13</sup> Быкова Е.А. Генезис института президентства в Российской Федерации и его перспективы // В сборнике: Материалы научно-практической конференции юридического факультета Елецкого государственного университета им. И.А. Бунина 2014. С. 65.



только руководитель высшего органа исполнительной власти, а не законодательной, и не судебной.

Вторая позиция ученых – модель «дуалистической республики» со значительной ролью парламента и подчинением правительства президенту. Такого мнения придерживается Д. Ежов. В Российской Федерации заимствованы черты президентской республики и республики парламентской. В президентской республике президент является главой правительства. Однако, несмотря на то, что в России глава государства власть исполнительную не возглавляет, он непосредственно участвует в формировании Правительства РФ, но с согласия Парламента. Также следует учесть, что Правительство Российской Федерации складывает свои полномочия перед вновь избранным Президентом Российской Федерации и формирует новый состав.

Для парламентской республики характерна подотчетность правительства перед парламентом.

Аналогичную ситуацию можно наблюдать в Российской Федерации. Таким образом, проявляются черты дуализма: двойная ответственность правительства перед президентом и парламентом.

Третье мнение выразила Т.С. Малова. Его точка зрения сводится к тому, что в России действует единоличная республиканская власть президентского типа. Глава государства не делит свою власть с другими лицами, и в силу принципа разделения властей действует независимо и самостоятельно от законодательной и судебной власти. Он вправе комплектовать состав правительства с участием парламента, то придает стабильность. Президент РФ – это глава исполнительной власти, наделенный некоторыми полномочиями в области законодательной и судебной ветвей власти<sup>14</sup>.

Правовое положение Президента в Конституции РФ характеризуется,

---

<sup>14</sup> Малова Т.С. К вопросу становления и развития института президентства в России // Международный академический вестник. 2014. № 6 (6). С. 68.

прежде всего, тем, что он является главой государства, а из этого следует, что он – первый среди государственных должностных лиц и единственный, кто избирается всем избирательным корпусом страны.

При анализе положений Конституции РФ, прослеживаются четкие грани его правового статуса в их неразрывной связи:

1) Президент РФ не входит ни в одну из ветвей государственной власти;

2) Президент РФ является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина;

3) Обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Изложенные аспекты правового положения являются базисными по отношению к иным, закрепленным в Конституции РФ, которые по сути являются производными по отношению к ним. Определение места Президента РФ в сфере государственного управления является предметом острых научных дискуссий.

Так, Л.А. Окуньков, анализируя положения Конституции РФ, регламентирующие полномочия Президента РФ, приходит к выводу, что Президент РФ наделен рядом полномочий, имеющих непосредственное отношение к исполнительной власти либо в какой-то части соотносятся с деятельностью исполнительной власти.

В обоснование сказанного, Л.А. Окуньков ссылается на ФКЗ «О Правительстве РФ, где прямо указывается, что Президент РФ руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий. Он же утверждает по представлению Председателя Правительства РФ положения о вышеуказанных министерствах, назначает их руководителей и заместителей.

Спорным является и мнение В.Н. Суворова в части признания Президента РФ главой исполнительной власти, в лице руководителя Правительства РФ.

Аналогичного мнения придерживается и Н.И. Грачев, утверждающий, что Президент РФ является субъектом, возглавляющим систему органов исполнительной власти.

С указанными выше точками зрения нельзя согласиться. Однако, в сфере государственного управления, в частности, в сфере исполнительной власти, Президент РФ играет важную роль. Полномочия Президента РФ в этой сфере можно разделить на три группы:

- 1) по формированию органов исполнительной власти;
- 2) по определению основных направлений их деятельности;
- 3) по обеспечению законности в деятельности данных органов.

С целью формирования органов исполнительной власти Президент РФ назначает с согласия Государственной Думы председателя Правительства РФ, по предложению Правительства РФ назначает на должность и освобождает от должности его заместителей, федеральных министров, принимает решение об отставке Правительства РФ, обладает правом председательствовать на заседаниях Правительства РФ, руководит деятельностью силовых и правоохранительных структур и т.д.

В целях определения основных направлений деятельности органов исполнительной власти обращается к Федеральному собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внешней и внутренней политики государства; осуществляет руководство внешней политикой РФ; назначает и отзывает дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях; является Верховным главнокомандующим ВС РФ и т.д.

В целях обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти наделен правом отменять постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ

и федеральным законам; вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в тех же случаях до решения этого вопроса соответствующим судом; представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного суда РФ, Верховного суда РФ, ВАС РФ, также прокурора, вносит в Совет Федерации предложение об освобождении его от должности; назначает судей других федеральных судов.

Ввиду того, что указанные полномочия Президента РФ конкретизируются в ряде соответствующих федеральных законов, регламентирующих осуществление государственного управления, они более подробно будут рассмотрены в третьей главе настоящей выпускной квалификационной работы.

Тем самым, можно констатировать, что Президент РФ со всеми присущими ему полномочиями, является, по сути, ключевой фигурой в сфере государственного управления, обеспечивающей согласованное функционирование и взаимодействие органов власти

### **1.3. Правовые гарантии деятельности Президента РФ**

Для обеспечения реализации предоставленных Президенту РФ полномочий, Конституцией РФ закреплены определенные гарантии его деятельности, являющиеся по сути необходимым элементом его статуса. Такие гарантии позволяют Президенту РФ осуществлять свою деятельность независимо от чьего-либо воздействия, материальных и иных условий.

В юридической литературе гарантии принято подразделять на правовые, организационные, материальные, социальные и гарантии неприкосновенности.

Данные гарантии вполне можно рассматривать как гарантии деятельности Президента РФ, что выражается в следующем.

Правовые гарантии деятельности Президента РФ представляют собой нормативное регулирование его деятельности. Однако всё же конкретные нормы, относительно правового статуса Президента РФ не закреплены на законодательном уровне, что представляет собой небольшие сложности с его определением.

Организационные гарантии Президента РФ это такие гарантии которые обеспечивают его деятельность в процедурно-процессуальном смысле. Сюда же включаются различного рода информационные ресурсы, специальной связи, создание органов, обеспечивающих исполнение его деятельности, например, Конституцией РФ Президент РФ обладает правом создавать свою Администрацию, при этом её функции и полномочия он вправе определить самостоятельно.

К организационным гарантиям также можно отнести и меры безопасности, предусмотренные для защиты Президента и его семьи, а также его имущества. Данные гарантии подкреплены Федеральным законом о государственной охране.

Так, согласно ст.7 Закона Президенту РФ предоставляется государственная охрана в местах его постоянного и временного пребывания со дня официального его избрания. При этом, особо оговаривается, что государственная охрана предоставляется ему пожизненно, в том числе в случае истечения срока его полномочий.

Материальные гарантии включают в себя материальное обеспечение Президента РФ, а именно предоставление ему служебных помещений, жилых помещений, а также служебного транспорта, денежного довольствия и т.п.

Важно заметить, что ни Конституцией РФ, ни иным нормативным актом, не предусмотрено ограничения Президента РФ по занятию иной какой-либо деятельностью, что нельзя признать правильным и подлежит законодательному закреплению. Очевидно, что Президент РФ не может заниматься иной деятельностью, извлекать из неё доход, за исключением

творческой деятельности. Президенту РФ запрещается получать вознаграждения, за исключением случаев, строго оговоренных в законе.

Таким образом, данные гарантии обусловлены полным обеспечением Президента РФ государством.

Социальные гарантии включают в себя меры по обеспечению социальных прав Президента РФ, однако данные гарантии также нормативно не закреплены.

Основным правом в социальной сфере, является право на отдых, однако в силу непрерывной деятельности Президент РФ реализовать такое право не может.

Единственная гарантия, которая закреплена в Конституции РФ – неприкосновенность. Так, Президент Российской Федерации не может быть привлечен к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержан, арестован, подвергнут обыску или допросу, при этом данная гарантия распространяется на его жилое, служебное помещения, багаж, личное и служебное транспортные средства, переписку, используемые им средства связи, а также на принадлежащие ему документы.

Таким образом, на сегодняшний день, единственной гарантией деятельности Президента РФ, закрепленной на законодательном уровне является гарантия неприкосновенности. Соответственно, остальные гарантии нуждаются в регулировании. Единственным нормативным актом, закрепляющим широкий спектр гарантий Президента РФ является Федеральный закон от 12.02.2001 № 12-ФЗ «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи»<sup>15</sup>, однако как усматривается из самого наименования закона, правовые, социальные и иные гарантии предоставляются Президенту РФ именно по прекращении своих полномочий.

---

<sup>15</sup> О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи: федер.закон от 12 фев. 2001 №12-ФЗ // СПС «Консультант Плюс». Версия Профи. – 2016.

Однако, в данном законе имеется ряд противоречий. Так, согласно ст. 3 Закона Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий, обладает неприкосновенностью. При этом, как указывается, Президент РФ не может быть привлечен к уголовной ответственности за деяния, совершенные им в период исполнения своих обязанностей. То есть по смыслу указанной нормы неприкосновенность не распространяется на деяния, связанные именно с исполнением своих обязанностей. Указанная норма не согласуется с ч.2 ст.3 Закона, которая устанавливает, что Президент РФ может быть лишен неприкосновенности в случае возбуждения в отношении него уголовного дела за совершение тяжкого преступления. Более того, так как УК РФ все преступления разделяет на категории, представляется, что неприкосновенность, в случае совершения Президентом РФ особо тяжкого преступления, сохраняется. Таким образом, ответственность Президента РФ ограничена именно совершением тяжких преступлений, что нельзя признать правильным.

Кроме того, хотелось бы отметить, что гарантия неприкосновенности по сути является гарантией действующего Президента РФ как «стимулирование положительного поведения Президента РФ». И само собой разумеется, в случае прекращения его деятельности такая гарантия имеет место быть, дабы исключить преследования за те политические решения, которые были приняты в период нахождения в должности Президента РФ. Однако, такая гарантия не должна создавать иллюзию безнаказанности.

В заключении сказанного, можно отметить, что гарантии деятельности Президента РФ, будучи одним из элементов его статуса, не урегулированы надлежащим образом, что требует соответствующего совершенствования.

## **2. Порядок выборов Президента РФ и прекращение его полномочий**

### **2.1. Порядок избрания Президента РФ**

Порядок выборов Президента РФ основан на Конституции РФ и на Федеральном законе от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»<sup>16</sup>. Избирательный процесс в России, в том числе и выборы Президента РФ регулируется Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Конституция Российской Федерации предусматривает обязательную выборность Президента Российской Федерации, закрепляя отдельные общие положения проведения выборов главы государства (ст. 81) и предоставляя федеральному законодателю большую свободу усмотрения при определении ключевых параметров применяемой избирательной системы.

Основополагающие правовые характеристики избирательной системы, применяемой на выборах Президента Российской Федерации, определяет, конечно же, Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации»

Основными принципами проведения выборов Президента РФ в силу ст. 1 Федерального Закона №19-ФЗ являются:

- всеобщее равное и прямое избирательное право граждан РФ при тайном голосовании; добровольное и свободное участие гражданина РФ в выборах Президента РФ;

- недопустимость какого-либо воздействия на гражданина РФ с целью принуждения его к участию или неучастию в выборах Президента РФ, а также препятствовать его свободному волеизъявлению.

Статья 81 Конституции РФ определяет условия, которым должен соответствовать кандидат на пост Президента РФ, а также определяет

---

<sup>16</sup> О выборах Президента Российской Федерации: федер. закон от 10 янв.2003 г. №19-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. - №2. – Ст.171.



порядок его избрания.

В частности, ч. 2 ст. 81 Конституции РФ и ст. 3 Федерального Закона №19-ФЗ устанавливают, что Президентом РФ может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет.

Важно заметить, что до принятия Конституции РФ 1993 г. на пост Президента мог быть избран гражданин, достигший возраста 65 лет.

Условие о возрасте говорит лишь о том, что на пост Президента РФ должен быть избран человек с достаточно жизненным опытом, деятельность которого может быть объективно оценена избирателями, при этом, представляется, что установленный Конституцией РФ 1993 г. возраст кандидата на пост Президента РФ позволяет избрать достаточно молодого человека, требующего энергичной деятельности.

Требование постоянного проживания кандидата на территории Российской Федерации не менее 10 лет признается необходимым условием для кандидата на пост Президента РФ и вместе с тем достаточным для того, чтобы кандидат не только обладал знаниями и практическим опытом, но и понимал специфику условий жизни в нашей стране.

Важно также раскрыть понятие «постоянно проживающий». Представляется, что под этим термином понимается, во-первых то, что кандидат должен не менее установленного срока (10 лет) постоянно проживать на территории Российской Федерации непосредственно перед его выдвижением на пост Президента РФ; во-вторых такой срок должен быть непрерывным, т.е. кандидат должен именно непрерывно на протяжении 10 лет проживать на территории Российской Федерации, не допускать интервалы в период проживания, а именно воздержаться от проживания в другой стране. Требование о постоянном проживании не исключает командировки и любые другие визиты в зарубежные страны.

Часть 3 ст.81 Конституции РФ не допускает одному и тому же лицу занимать пост Президента РФ более двух сроков подряд.

Ограничение максимального срока пребывания одного лица на посту Президента РФ нередко рассматривается как гарантия против установления власти одного лица на продолжительный срок, т.е. личной диктатуры.

Иностранные граждане не могут участвовать в избирательном процессе Президента РФ, что также прямо вытекает из ст. 12 Закона о правовом положении иностранных граждан в РФ.

В избирательном процессе не могут участвовать и лица без гражданства, иностранные юридические лица, международные организации и международные общественные движения.

Тем самым, необходимыми условиями для реализации пассивного избирательного права при проведении выборов Президента РФ являются: гражданство; возрастной ценз; ценз оседлости. Они же являются основными ограничениями избирательного права, в том числе и при выборах Президента РФ

Ниже приведем дополнительные ограничения при выдвижении кандидата на должность Президента РФ.

Так, в соответствии с п. 2 статьи 6 Федерального закона «О выборах Президента РФ» не может быть выдвинут кандидатом гражданин РФ, не имеющий права быть избранным Президентом РФ, а именно:

- признанный судом недееспособным или содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда;
- занимающий на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов Президента Российской Федерации должность Президента Российской Федерации второй срок подряд;
- имеющий гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;
- осужденный к лишению свободы за совершение тяжкого и (или) особо тяжкого преступления и имеющий на день голосования неснятую и 25

непогашенную судимость за указанное преступление(пп.1.1.п.5.2 ст.3 Закона №19-ФЗ);

- осужденный к лишению свободы за совершение тяжкого преступления, судимость которого снята или погашена, - до истечения 10 лет со дня снятия или погашения судимости;

Указанное ограничение права гражданина Российской Федерации быть избранным Президентом РФ введено сравнительно недавно Федеральным законом от 21.02.2014 № 19-ФЗ<sup>17</sup>, равно как и ограничение прав гражданина РФ быть избранным Президентом РФ, осужденного к лишению свободы за совершение особо тяжкого преступления, судимость которого снята или погашена, - до истечения 15 лет со дня снятия или погашения судимости.

Однако обоснованность ограничения пассивного избирательного права помимо тех норм, которые предусмотрены Конституцией РФ (недееспособность и отбывание наказания в виде лишения свободы, истечение двух сроков пребывания в должности), продолжает оставаться предметом дискуссий в научной литературе<sup>18</sup>.

- осужденный за совершение преступления экстремистской направленности, предусмотренного Уголовным кодексом Российской Федерации, и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление, при этом если на такого гражданина Российской Федерации, не распространяется действие вышеназванных пунктов;

- подвергнутый административному наказанию за пропаганду и публичное демонстрирование нацистской символики и атрибутики, а также за производство и распространение экстремистских материалов;

- в отношении которого вступившим в силу решением суда установлен факт нарушения ограничений, связанных с недопустимостью

---

<sup>17</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер.закон от 21 фев. 2014 № 19-ФЗ. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. - №44. –Ст. 739.

<sup>18</sup> Турищева, Н.Ю. Судимость как основание ограничения пассивного избирательного права. / Н.Ю. Турищева // Государство и право. – 2013. – № 10. – С. 63-71

злоупотребления свободой массовой информации.

Свободные выборы как способ формирования выборных органов государственной власти являются, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в Постановлении от 11 июня 2003 года № 10-П, одной из высших форм непосредственной демократии<sup>19</sup>.

Исчисление установленного конституционного срока пребывания на посту Президента РФ начинается со дня вступления на должность Президента РФ, избранного на предыдущих выборах.

Полномочиями по назначению выборов Президента в соответствии с п. «д» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ наделен Совет Федерации Федерального Собрания РФ.

Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 100 дней и не позднее, чем за 90 дней до дня голосования. При этом днем голосования на выборах Президента РФ является второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента РФ и в котором шесть лет тому назад был избран Президент РФ.

Выборы Президента РФ осуществляются по единому избирательному округу, включающему в себя всю территорию Российской Федерации.

Организация проведения выборов, включающая в себя подготовку и их проведение, а также контроль за соблюдением избирательных прав граждан, возложена на избирательные комиссии, которые в пределах своих полномочий независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Кандидаты на должность Президента РФ могут быть выдвинуты:

- 1) политическими партиями;
- 2) гражданами РФ в порядке самовыдвижения

Выдвижение кандидатов в Президенты РФ также регулируется

---

<sup>19</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июня 2003 г. № 10-П // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 25. – Ст. 2564.

положениями Федерального Закона «О выборах Президента РФ».

Так, политическая партия наделена правом выдвижения только одного кандидата на должность Президента РФ, при этом такой кандидат не должен являться членом иной политической партии, а также являться кандидатом, выдвинувшим свою кандидатуру в порядке самовыдвижения.

Решение о выдвижении кандидата политической партией принимается на съезде политической партии в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» и Уставом политической партии, которое оформляется соответствующим протоколом либо иным документом, содержание которого должно соответствовать п. 6 ст.35 Закона о выборах Президента РФ.

Срок предоставления в ЦИК решения о выдвижении конкретного кандидата на должность Президента РФ ограничивается не позднее 25 суток с момента принятия решения о назначении выборов. Соответственно, не соблюдение такого срока может явиться одним из оснований отказа в регистрации, за исключением случая, если имеют место досрочные выборы Президента РФ.

Помимо оговоренного выше решения, уполномоченный представитель политической партии представляет в Центральную избирательную комиссию перечень документов, оустановленных п.9 ст. 35 Закона о выборах президента РФ.

Помимо прочего, сам кандидат одновременно с документами, представляемым уполномоченным представителем политической партии должен представить в ЦИК РФ определенный законом перечень документов, изложенный в п.11 Закона о выборах президента РФ.

Следует отметить, что в отличие от выдвижения кандидата политической партией, самовыдвижение – это акт воли гражданина, проявление его самостоятельной политической активности.

В связи с тем, что Президент РФ обладает особым конституционным статусом, является главой государства, предполагается, что кандидат на

должность Президента РФ должен располагать поддержкой избирателей<sup>20</sup>.

В этой связи законодатель закрепил, что для поддержки самовыдвижения кандидата необходимо создать группу избирателей в количестве не менее 500 граждан РФ, обладающих активным избирательным правом. Избиратель может входить только в одну группу избирателей, созданную для поддержки самовыдвижения кандидата.

Кандидат, выдвинувший свою кандидатуру, не позднее чем через 20 дней со дня официального опубликования решения о назначении выборов Президента РФ обращается в Центральную избирательную комиссию РФ с ходатайством в письменной форме о регистрации группы избирателей, которое содержит информацию о кандидате, а также информацию обо всех членах группы избирателей. При этом к такому ходатайству прикладывает определенный законом перечень документов.

В случае, если документы поданы в соответствии с перечнем, указанным в законе, Центральная избирательная комиссия РФ в течение 5 дней принимает решение о регистрации группы избирателей и её уполномоченных представителей, что подтверждается регистрационными свидетельствами.

В случае отказа от регистрации, Центральной избирательной комиссией должен быть выдан мотивированное решение о таком отказе.

Основания для отказа является отсутствие необходимого пакета документов в соответствии с перечнем, а также отсутствие у кандидата пассивного избирательного права и невыполнение установленных законом требований. При этом перечень оснований для отказа в регистрации является исчерпывающим.

Как уже было сказано выше, особенностью проведения выборов Президента РФ, как и всех выборов, проводимых в Российской Федерации,

---

<sup>20</sup> Командирова, Т.Г. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации». / Т.Г. Командирова, О.В. Кузнецова, А.Л. Немчинов. – М. - 2013. – С.46.

является их организация специально созданными органами – избирательными комиссиями (схема 1).

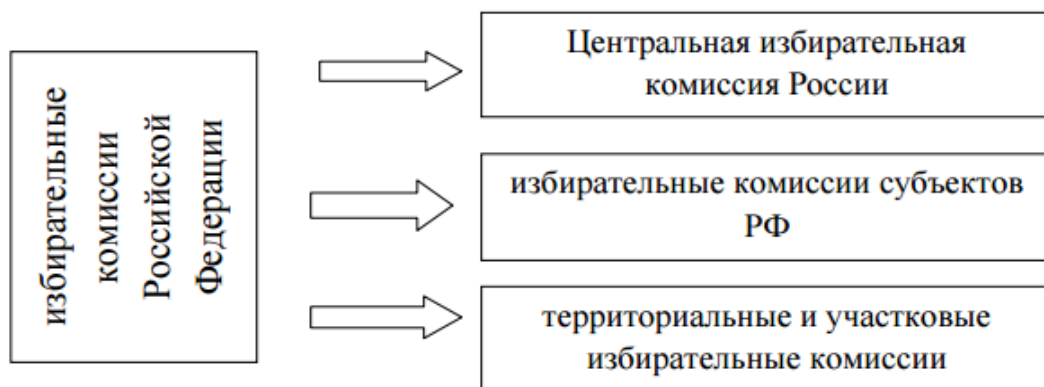


Схема 1. Система избирательных комиссий

Центральная избирательная комиссия является основной, так как именно на неё возложена обязанность по проверке соблюдения порядка выдвижения кандидатов на должность Президента РФ, в том числе и соблюдение порядка сбора подписей и оформления подписных листов, достоверность сведений об избирателях и подписей избирателей. Более того, ЦИК РФ обладает правом проверить достоверность библиографических и иных сведений, представленных кандидатом или политической партией, выдвинувшей кандидата.

Финансирование мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов Президента РФ, осуществляется за счет средств федерального бюджета. В свою очередь кандидаты для финансирования своей избирательной кампании обязаны создавать избирательные фонды, что обеспечивает прозрачность избирательной компании кандидатов, дает возможность ЦИК РФ контролировать соблюдение законодательства о выборах, а также уравнивает положение кандидатов.

Закон о выборах президента РФ особо отмечает, что подписные листы изготавливаются за счет средств избирательного фонда соответствующего кандидата. При этом подписи

избирателей в поддержку выдвижения кандидата начинают собирать лишь после оплаты изготовления подписных листов. Подписные листы обязательно должны соответствовать установленной форме.

Также в законе о выборах президента РФ особо отмечается, что запрещается участвовать в выборах органам исполнительной власти, органам местного самоуправления, органам управления организаций любых форм собственности, учреждений, членов избирательной комиссии с правом решающего голоса в сборе подписей избирателей.

Особо оговорены запрещенные места сбора подписей: месту выдачи заработной платы, пенсии, социальных пособий и т.д.

Законом правом сбора подписей наделен дееспособный гражданин РФ, достигший возраста 18 лет.

Обязательным для кандидата и политической партий является составление списка лиц, осуществляющих сбор подписей избирателей, по форме установленной Центральной избирательной комиссией. При этом сведения о лицах, осуществлявших сбор подписей избирателей и подписи этих лиц должны быть удостоверены нотариально.

Кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения, обязан собрать в свою поддержку не менее 300 тысяч подписей избирателей, при этом на один субъект РФ должно приходиться не более 7500 подписей избирателей, проживающих именно на территории данного субъекта РФ. Количество подписей избирателей не может быть более 7500, если сбор подписей осуществляется среди избирателей постоянно проживающих за пределами территории РФ.

Политическая партия обязана собрать в поддержку выдвинутого ею кандидата не менее 100 тысяч подписей избирателей, при этом на территории отдельного субъекта РФ должно быть собрано не более 2500 подписей избирателей, проживающих на территории данного субъекта. Если осуществляется сбор подписей среди избирателей, постоянного проживающих за пределами территории РФ, общее количество подписей не



должно быть более 2500.

Законом допускается регистрация кандидата, выдвинутого политической партией, федеральный список кандидатов которой на основании официально опубликованных результатов ближайших предыдущих выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации допущен к распределению депутатских мандатов, на основании решения политической партии о выдвижении кандидата без сбора подписей избирателей при условии, что указанное официальное опубликование состоялось раньше представления в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации документов, необходимых для регистрации кандидата.

На основании указанного решения без сбора подписей избирателей осуществляется также регистрация кандидата, выдвинутого политической партией, списки кандидатов которой были допущены к распределению депутатских мандатов в действующих на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов Президента Российской Федерации законодательных (представительных) органах государственной власти не менее чем в одной трети субъектов Российской Федерации.

При сборе подписей, избиратель вправе ставить подпись в поддержку выдвижения различных кандидатов, но только один раз в поддержку выдвижения одного и того же кандидата.

В подписном листе избиратель помимо своей подписи и даты внесения, указывает свою фамилию, имя и отчество, год рождения, адрес места жительства по месту регистрации, данные документа, удостоверяющего личность. Допускается осуществление подписи избирателя и его данных по его согласию лицом, осуществляющим сбор подписей избирателей. При внесении данных не допускается использование карандашей.

По завершении сбора подписей, наступает процедура подсчитывания собранного количества подписей, которое возлагается на уполномоченного на это представителя политической партии, выдвинувшей кандидата, а также

на самого кандидата, выдвинутого в порядке самовыдвижения, либо его доверенные лица.

Подсчет подписей избирателей осуществляется по каждому субъекту РФ, где осуществлялся сбор подписей.

По результатам подсчета составляется протокол об итогах сбора подписей установленной формы, который подписывается указанными выше лицами, осуществлявшими подсчет подписей.

В законе особо оговаривается, что в случае проведения досрочных выборов, количество необходимых подписей сокращается наполовину.

Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» называет методы, которыми может проводиться предвыборная агитация:

- 1) на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях;
- 2) посредством проведения агитационных публичных мероприятий;
- 3) посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов;
- 4) иными не запрещенными законом методами.

Закон предоставляет кандидатам, политическим партиям право самостоятельно определять содержание, формы и методы своей предвыборной агитации, самостоятельно проводить ее, а также привлекать к ее проведению иных лиц в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

Относительно самостоятельного определения содержания предвыборной агитации следует обратить внимание на неоднозначность такого права. Следует согласиться с позицией Конституционного Суда Российской Федерации, высказанной в постановлении от 30 октября 2003 г. № 15-П 1, что к предвыборной агитации не предъявляются требования объективности, однако к ней должны предъявляться требования достоверности.

Избранным на пост Президента Российской Федерации считается

зарегистрированный кандидат, который получил более половины голосов<sup>21</sup> избирателей, принявших участие в голосовании. В свою очередь, число избирателей, принявших участие в голосовании, определяется по числу избирательных бюллетеней установленной формы, обнаруженных в ящиках для голосования. Таким образом, выборы Президента РФ можно признать важнейшим событием в России, так как от избранного зависит будущее нашей страны.

Не может быть не затронут вопрос и о процедуре вступления Президента РФ в должность. Статьей 82 Федерального закона от 10.01.2003 №19 «О выборах Президента Российской Федерации» установлено, что Президент РФ вступает в должность на тридцатый день со дня официального опубликования ЦИК РФ общих результатов выборов Президента РФ.

Обязательным атрибутом вступления Президента РФ в должность является присяга, текст которой установлен ст.82 Конституции РФ.

Присяга произносится в торжественной обстановке в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда РФ и именно с этого момента начинает течь срок пребывания Президента РФ в должности. С этого момента Президент РФ обладает неприкосновенностью. Специфика неприкосновенность заключается в том, что на всем сроке пребывания в должности Президент РФ обладает определенными гарантиями: он не может быть задержан, арестован или подвергнут обыску или личному досмотру. Такая неприкосновенность распространяется не только на самого Президента РФ как на личность, но и на его имущество, а также служебные помещения, которые он занимает по службе. Президент РФ не может быть подвергнут уголовной, административной или гражданской ответственности.

Таким образом, можно заключить вывод, что Президент РФ обладает абсолютной неограниченной неприкосновенностью.

---

<sup>21</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ 30 октября 2003 г. № 15-П // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 44. – Ст. 4358.

## 2.2. Конституционные основания и порядок прекращения полномочий Президента РФ

В соответствии со ст. 91 Конституции РФ, основанием прекращения исполнения полномочий Президента является истечение срока его пребывания в должности, установленного законом с момента принесения присяги. Как известно, на сегодняшний день такой срок установлен в 6 лет. Однако, такое основание прекращения исполнения полномочий Президента РФ не единственное.

Конституция РФ допускает досрочное прекращение исполнения полномочий Президента РФ, при этом содержит три его основания (схема 2).

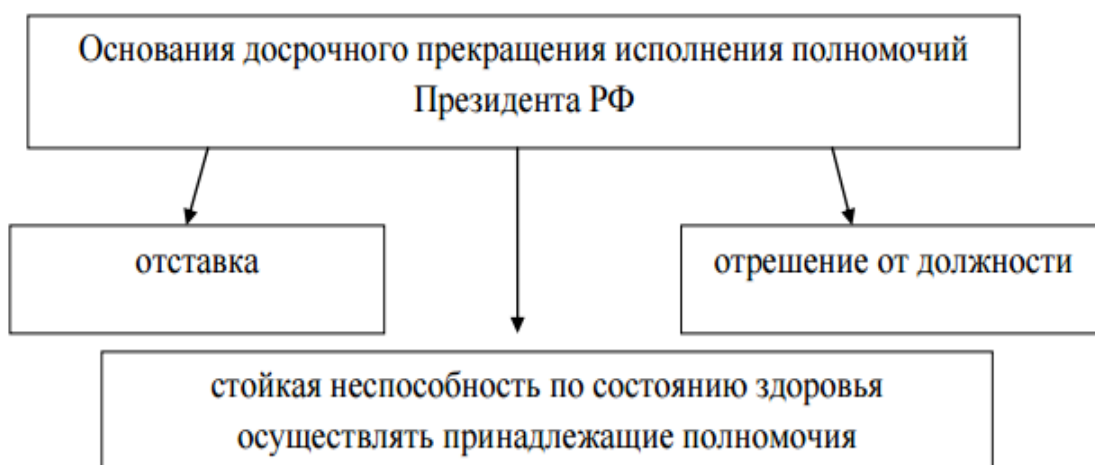


Схема 2. Основания досрочного прекращения исполнения полномочий Президента РФ

Однако, нельзя признать указанный перечень оснований прекращения полномочий Президента РФ исчерпывающим.

Так, анализ конституционных норм показал, что дополнительными основаниями прекращения исполнения полномочий Президента РФ также могут быть:

- смерть Президента;
- прекращение гражданства РФ или приобретение гражданства иностранного государства;

Основания досрочного прекращения исполнения полномочий Президента РФ отставка отрешение от должности стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие полномочия;

- получение вида на жительство или иного документа, предоставляющего право на постоянное проживание на территории иностранного государства;

- признание в судебном порядке Президента РФ недееспособным, безвестно отсутствующим и т.д.

То есть, представляется, что основаниями для прекращения исполнения полномочий Президента РФ могут являться те, которые включены в перечень ограничений для замещения такой должности.

Однако, перейдем к рассмотрению конституционных оснований прекращения исполнения полномочий Президента РФ.

Анализ предусмотренных Конституцией РФ оснований досрочного прекращения Президентом РФ своих полномочий показал, что отставка представляет собой досрочное прекращение Президентом РФ своих полномочий по собственному желанию, добровольное сложение Президентом своих полномочий.

При этом ни Конституция РФ, ни иные федеральные законы не содержат указания на возможные причины, приведшие к принятию Президентом такого решения.

Таким образом, причины отставки могут быть любыми, и никто не может оспорить выбор Президента РФ либо воспрепятствовать реализации намерения уйти в отставку вследствие несогласия с причинами, побудившими сделать такой выбор.

Однако, стоит заметить, что сам механизм отставки не получил законодательного закрепления, тем самым президент фактически лишен возможности реализовать такое конституционное право на отставку.

В частности, остается не ясным какие действия должен произвести Президент РФ по принятию такого решения, какой из органов

государственной власти правомочен принять отставку главы государства, и как юридически оформить такое решение.

Анализ Конституции РФ показал, что в силу ст.102 единственным органом, обладающим правом принять отставку Президента РФ, является Совет Федерации 36 Федерального Собрания РФ, так как именно к ведению этого органа относится назначение выборов Президента РФ и отрешение Президента РФ от должности. Хотя, «отрешение от должности» и «отставка» не равнозначные понятия, всё-таки было бы логичным дополнить ст.102 Конституции РФ отнесением к ведению Совета Федерации отставки Президента РФ.

Стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществить исполнение полномочий Президента РФ вполне можно рассматривать как медицинский критерий досрочного прекращения исполнения полномочий президента.

В частности, отсутствует конкретный перечень заболеваний, которые могли бы послужить основанием для рассмотрения вопроса о досрочном прекращении исполнения полномочий президента. Сам термин «стойкая неспособность» в законодательстве не раскрывается, хотя по смыслу «стойкость» есть длительное состояние чего-либо. Соответственно, представляется, для того, чтобы признать Президента РФ длительное время не способным осуществлять функции главы государства, необходимо произвести соответствующую экспертизу, чтобы оценить его состояние на способность исполнять соответствующие функции.

Следовательно, определение механизма и критериев оценки неспособности осуществления полномочий, возможно либо путем конкретизации положений ст.92 Конституции РФ с внесением в неё соответствующих дополнений, либо путем принятия федерального конституционного закона, регламентирующего вопросы досрочного прекращения полномочий Президента РФ по данному критерию.

К примеру, это мог бы быть Федеральный конституционный закон «О статусе Президента РФ». Наличие такого закона позволило бы, в частности, установить, кто именно будет определять нетрудоспособность Президента РФ и по каким критериям, разделить понятия стойкой и временной нетрудоспособности Президента РФ, конкретизировать, кто располагает правом инициировать вопрос о прекращении полномочий Президента РФ по данному основанию.

На сегодняшний день, единственным актом, в какой-то мере прояснившим ситуацию является Постановление Конституционного Суда РФ № 12-П от 11 июля 2000 г., согласно которому прекращение исполнения полномочий Президента осуществляется в экстраординарных случаях, и лишь при исчерпании всех возможностей, связанных с временных неисполнением Президентом РФ своих полномочий либо с добровольной отставкой.

В силу части 3 статьи 92 Конституции Российской Федерации во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности (включая и стойкую неспособность по состоянию здоровья их осуществлять), их временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации. Последний не вправе при этом распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации.

В соответствии с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 6 июля 1999 г. № 10-П по делу о толковании положений статьи 92 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации<sup>22</sup> предусмотренное частью 3 статьи 92 Конституции Российской Федерации положение о временном исполнении Председателем Правительства Российской Федерации обязанностей Президента Российской Федерации

---

<sup>22</sup> См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 июля 1999 г. № 10-П // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. - №29. – Ст.3773.

распространяется на случаи досрочного прекращения исполнения Президентом Российской Федерации своих полномочий, перечисленные в части 2 статьи 92 Конституции Российской Федерации, а также на иные исключительные случаи, когда Президент Российской Федерации своим решением возлагает на Председателя Правительства Российской Федерации выполнение своих обязанностей или когда объективно исключено принятие Президентом Российской Федерации решения о временном возложении исполнения обязанностей главы государства на главу правительства.

Однако, на сегодняшний день отсутствует нормативный акт, регулирующий порядок исполнения Председателем Правительства РФ полномочий Президента РФ в случае его прекращения исполнения полномочий по данному основанию, что является существенным пробелом в законодательстве.

Однако всё же одну проблему в решении вопроса о досрочном прекращении полномочий Президента РФ решил Конституционный Суд РФ. Так, существовали неясности относительно гарантии неприкосновенности и возможности получения информации Государственной Думой о состоянии здоровья Президента РФ в целях решения вопроса о наличии стойкой неспособности Президента РФ осуществлять свои полномочия.

Так, Конституционный Суд РФ установил, что возможность получения информации о состоянии здоровья Президента РФ в целях решения вопроса о наличии стойкой неспособности Президента РФ осуществлять свои полномочия не затрагиваются положением Конституции о неприкосновенности Президента РФ.

Такому основанию как отрешение от должности свойственен уголовно-правовой критерий, так как сам термин «отрешение» подразумевает недобровольное прекращение исполнения полномочий Президента РФ.

Об уголовно-правовом характере данного основания прежде всего говорит положение ст. 93 Конституции РФ, где основаниями для отрешения президента РФ от должности могут являться государственная измена либо



совершение президентом иного тяжкого преступления, при этом данные основания в силу этой же статьи должны быть подтверждены не иначе как заключением Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления и заключением Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

Порядок отрешения от должности Президента РФ исходя из норм Конституции РФ и ряда иных нормативных актов, достаточно сложный процесс.

Органом, правомочным выдвинуть обвинение в отношении Президента РФ по вышеуказанным основаниям может быть только Государственная Дума РФ, а органом, на которого возложена функция принятия решения об отрешении от должности президента РФ может быть только Совет Федерации.

Процедура отрешения Президента РФ от должности начинается, как мы видим, с принятия решения Государственной Думой о выдвижении обвинения в отношении Президента РФ, где в основе принятия такого решения лежат – государственная измена или совершение Президентом РФ тяжкого преступления.

В частности, выдвинуть обвинение в отношении Президента РФ вправе одна из палат Федерального Собрания – Государственная Дума. При этом, предложение о выдвижении обвинения может исходить только от группы депутатов, составляющей не менее 1/3 депутатов Государственной Думы и такое предложение должно быть обосновано.

Далее, выдвинутое предложение направляется Государственной Думой на заключение специальной комиссии, образуемой палатой, для оценки соблюдения процедуры и обоснованности выдвинутого обвинения.

Предложение о выдвижении обвинения и заключение специальной комиссии рассматриваются на заседании Государственной Думы, где по итогам обсуждения Государственная Дума 2/3 голосов от общего числа

депутатов палаты принимает постановления о выдвижении обвинения в отношении Президента РФ.

Проекты постановлений вносятся на рассмотрение Государственной Думы в установленном Регламентом порядке.

Как можно обнаружить, постановление о выдвижении обвинения может быть и не одно: каждое постановление содержит по одному из предложений о выдвижении обвинения в государственной измене или совершении тяжкого преступления, и принимаются тайным голосованием.

Далее, объявляется о результатах голосования. Решение о выдвижении обвинения, за которое было подано 2/3 голосов от общего числа депутатов палаты оформляется постановлением Государственной Думы без дополнительного 40 голосования и в пятидневный срок направляется в Совет Федерации, а также для дачи заключений в Верховный Суд РФ и Конституционный Суд РФ.

В соответствии с ч.3 ст.93 Конституции РФ и ст.171 Регламента Совета Федерации решение об отрешении Президента РФ от должности должно быть принято не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения.

В случае отрешения от должности Президента РФ его обязанности на основании ч.2 и ч.3 ст.92 Конституции РФ временно, до вступления в должность вновь избранного Президента РФ, исполняет Председатель Правительства РФ.

Рассматривая процедуру отрешения от должности Президента РФ, ещё раз подчеркнем её усложненный порядок, который в какой-то степени затрудняет привлечение к ответственности главу государства. Это обусловлено прежде всего ограниченным сроком принятия такого решения. В случае, если в течение трехмесячного срок решение об отрешении не будет принято, обвинение, выдвинутое в отношении Президента РФ вполне считается отклоненным.



Схема 3. Процедура отрешения Президента РФ от должности

Относительно процедуры отрешения от должности Президента РФ есть ещё ряд не урегулированных вопросов. Так, Государственная Дума, принимая решение о выдвижении обвинения лишена, возможности осуществлять выемку необходимых документов, опрашивать свидетелей, проводить иные действия, что не дает возможность обосновать выдвинутое обвинение против Президента РФ. Конечно, всё это подкрепляется гарантией неприкосновенности Президента РФ и всё же, сам механизм принятия обоснованного решения о выдвижении обвинения ни чем тогда не подкреплен. Отсутствует и порядок вынесения Верховным Судом РФ заключения о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления.

Таким образом, можно сказать, что сам механизм реализации процедуры отрешения от должности Президента РФ не урегулирован должным образом.

Следует также отметить определенное противоречие между формулировкой ч.1 ст.93 Конституции РФ и ст.15, вступившего в силу с 1 января 1997 г. Уголовного кодекса РФ. Согласно названной статье УК РФ

имеется четыре категории преступлений: небольшой тяжести, средней тяжести, тяжкие и особо тяжкие преступления.

Таким образом, если буквально толковать закон, на данный момент создается парадоксальная ситуация, когда в законе предусматривается возможность отрешения Президента РФ на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в совершении тяжкого преступления и не предусматривается такая возможность в случае совершения особо тяжкого преступления, за исключением государственной измены, что особо оговорено в ст.93 Конституции РФ.

Соответственно, для разрешения указанной ситуации, необходимо закрепление на законодательном уровне положения о том, что понятие «тяжкое преступление» в конституционной трактовке охватывает и категорию предусмотренных УК РФ особо тяжких преступлений.

### **2.3. Компетенция, функции и полномочия Президента РФ**

Говоря о понятии «компетенция», необходимо отметить, что оно неразрывно связано с понятием «полномочия». В Большом юридическом словаре сказано следующее: «Компетенция (от лат. «*competo*» – добиваюсь, соответствую, подхожу) – совокупность юридически установленных полномочий, прав и обязанностей конкретного государственного органа (органа местного самоуправления) или должностного лица, определяющих его место в системе государственных органов (органов местного самоуправления)»<sup>23</sup>.

Общепринято считать, что в компетенцию Президента РФ входит осуществление функций и исполнение полномочий, возложенных на него Конституцией РФ как на главу государства. При этом функции Президента РФ рассматриваются как основные направления его деятельности,

---

<sup>23</sup> *Большой юридический словарь. М., 2007. - С. 238*

вытекающие из его положения в системе органов государственной власти, а полномочия представляют собой совокупность предоставленных Президенту РФ прав и обязанностей, которые необходимы ему для выполнения этих самых функций.

Функции и полномочия Президента РФ содержатся в главе 4 Конституции РФ, которые определяются в соответствии с его статусом как главы государства. Основной функцией, в силу ч.3 указанной нормы Конституции РФ, является определение внутренней и внешней политики государства.

Ю.Л. Шульженко дает следующее определение компетенций Президента РФ: «Компетенции Президента РФ есть совокупность предоставленных ему Конституцией Российской Федерации и законом государственно-властных полномочий (прав и обязанностей), необходимых для выполнения возложенных на него функций»<sup>24</sup>, что вполне можно признать правильным.

Сказанное выше охватывается таким термином как «прерогатива» главы государства, то есть определенные Конституцией РФ функции и полномочия, присущи только Президенту РФ и не могут быть возложены дополнительно ни на парламент, ни на правительство, ни на судебные органы.

Относительно функций Президента РФ можно сказать, что Президент РФ в соответствии со ст. 80 Конституцией РФ выполняет следующие функции:

- гарантирующе-охранительные;
- арбитражно-координирующие;
- программно- установочную;
- представительскую функцию.

---

<sup>24</sup> Шульженко, Ю.Л. Конституционное право России: Курс лекций. / Ю.Л. Шульженко, С.И. Некрасов, А.Н. Лебедев. - М. - 2017. - С. 239.

Первая функция само собой разумеется проявляется в полномочиях Президента РФ как гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, а также охрана суверенитета РФ, что прямо вытекает из ст.80 Конституции РФ.

Вторая функция направлена на обеспечение функционирования и взаимодействие органов государственной власти.

Третья функция раскрывает совокупность полномочий Президента РФ по определению и реализации основных направлений внешней и внутренней политик страны.

И четвертая функция наделяет Президента РФ представительскими полномочиями как внутри страны, так и на уровне международных отношений.

Важно заметить, что перечень полномочий Президента РФ, закрепленные в Конституции РФ, не является исчерпывающим. То есть, не все функции подкреплены определенными полномочиями, соответственно, такие полномочия раскрываются в исключительных экстраординарных случаях, требующих незамедлительного принятия решений.

Из конкретных конституционных полномочий важное значение имеют назначение и освобождение полномочных представителей Президента РФ, которые образуют институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

- Президент и судебная власть – в соответствии с принципами разделения властей и независимости судов Президент РФ не вправе вмешиваться в деятельность судебных органов. Однако он участвует в формировании органов судебной власти.

Так, только Президенту РФ предоставлено право выдвижения кандидатур для назначения Советом Федерации на должности Председателя, заместителей Председателя и судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, т.е. высших судебных органов Российской Федерации;

- военные полномочия – в военной области полномочия Президента РФ достаточно широки. Он является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ, утверждает военную доктрину Российской Федерации, назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил РФ;

- полномочия в сфере внешней политики – как глава государства, осуществляющий высшее представительство в международных отношениях, Президент РФ по Конституции осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации. Он ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации, подписывает ратификационные грамоты (сама ратификация осуществляется в форме федерального закона), принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей; - чрезвычайное положение – полномочия Президента РФ в этих случаях сформулированы в Конституции предельно четко.

Только Президент РФ наделен правом введения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайного положения, о чем он незамедлительно должен сообщить Совету Федерации и Государственной Думе.

О введении чрезвычайного положения Президентом РФ издается Указ, который подлежит немедленному обнародованию, а затем утверждению Советом Федерации.

Важно отметить, что Президент РФ принимает о решение о введении чрезвычайного положения в исключительных случаях и в порядке, установленном федеральным конституционным законом;

- гражданство и награды – к числу полномочий Президента РФ относится решение вопросов гражданства и предоставления политического убежища.

- помилование – Президент РФ осуществляет помилование осужденных за уголовные преступления путем издания соответствующего Указа.

Помилование – есть особый вид акта Президента РФ, который издается в отношении конкретного лица или нескольких лиц, то есть обладает индивидуальным характером. Данный акт вполне можно признать прерогативой Президента РФ.

Вышеуказанная классификация полномочий является четкой и ясной, но, как представляется, данная классификация проведена не столько по полномочиям Президента РФ, сколько по сферам его влияния.

Это мнение основывается на том, что полномочия Президента РФ затрагивают непосредственно законодательную, исполнительную и судебную ветви власти, в связи с чем, по нашему мнению, в классификации необходимо выделять как минимум три группы полномочий, связанных с указанными ветвями власти, что в данной классификации сделано не в полной мере.

Обратимся к иным классификациям полномочий Президента РФ. Так, С.А. Авакьян классифицирует полномочия Президента РФ на пять основных групп<sup>25</sup>:

- в части формирования государственных органов и назначения высших должностных лиц;
- в части руководства внутренней политикой страны и взаимоотношений с другими государственными органами; в области внешней политики;
- в области обеспечения обороны и безопасности государства, стабильности общественного порядка в стране;
- в области обеспечения конституционного статуса личности.

---

<sup>25</sup> Авакьян С.А. Конституционное право: Энциклопедический словарь. / С.А. Авакьян. - М. - 2011. - С. 477–479.



Предложенная классификация полномочий хоть и является систематизированной, но в ней отсутствует ряд полномочий, связанных с законодательной инициативой Президента РФ.

В.Е. Чиркин выделяет восемь групп полномочий<sup>26</sup>:

- в сфере правового статуса личности; - связанные с федеративным устройством государства;
- в отношениях с парламентом;
- в отношениях с органами исполнительной власти; - в отношениях с органами судебной власти;
- по урегулированию чрезвычайных положений;
- в военной сфере;
- в области внешней политики, где также можно обнаружить отсутствие полномочий, связанных с законодательной инициативой Президента РФ. Более того, предложенная классификация определена только по сферам влияния.

Ю.Л. Шульженко объединяет полномочия Президента РФ в следующие группы<sup>27</sup>:

- полномочия в сфере исполнительной власти;
- полномочия по взаимодействию с федеральной законодательной властью (Федеральное Собрание);
- полномочия по взаимодействию с судебной властью; - полномочия по взаимодействию с субъектами РФ;
- полномочия в области внешней политики и международных отношений;
- полномочия по организации своей деятельности, т.е. формирование Администрации Президента РФ, различных советов, комиссий;
- иные полномочия, такие, как назначение всероссийского референдума, решение вопросов гражданства, награждение

---

<sup>26</sup> Чиркин В.Е. Конституционное право в Российской Федерации. / В.Е. Чиркин. - М. - 2012. - С. 321.

<sup>27</sup> Шульженко, Ю.Л. Конституционное право России: Курс лекций. / Ю.Л. Шульженко, С.И. Некрасов, А.Н. Лебедев. - М. - 2007. - С. 239

государственными наградами и присвоения званий, предоставление политического убежища.

Данная классификация исходит из специфики предмета деятельности Президента РФ и сфер взаимодействия с другими конституционными органами государственной власти.

Необходимо отметить, что при классификации полномочий Президента РФ должны охватываться все области жизни общества и все сферы государственного управления, в которых должны проявляться властные полномочия в целях.

Перейдем к рассмотрению полномочий Президента РФ.

Необходимо отметить, что при классификации полномочий Президента РФ должны охватываться все области жизни общества и все сферы государственного управления, в которых должны проявляться властные полномочия в целях.

Перейдем к рассмотрению полномочий Президента РФ.

В соответствии со ст. 110 Конституции РФ, исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации.

В соответствии с ч.1 ст.83 Конституции РФ одним из полномочий Президента РФ является назначение Председателя Правительства РФ. При этом реализация такого полномочия осуществляется с согласия Государственной Думы, которое выражается в принятии соответствующего акта большинством голосов от общего числа членов Думы. Отклонение Государственной Думой представленных Президентом РФ кандидатур допускается не более трех раз. При этом в соответствии с ч. 4 ст. 111 Конституции РФ в случае отклонения предложенной кандидатуры на должность Председателя Правительства РФ в третий раз, Президент РФ вправе распустить Государственную Думу, а Председателя Правительства РФ назначить самостоятельно.

В практике деятельности Конституционного Суда РФ имеется дело о толковании части 4 статьи 111 Конституции РФ. В частности, на

рассмотрение ставился вопрос о разъяснении права Президента РФ представлять кандидатуру, ранее отклоненную Государственной Думой, а также каковы последствия трехкратного отклонения одной и той же кандидатуры на должность Председателя Правительства РФ. Так, Конституционный Суд РФ разъяснил, что Президент РФ вправе предлагать одну и ту же кандидатуру на указанную должность дважды или трижды, либо представлять нового кандидата. После трехкратного отклонения Государственной Думой представленную не единожды Президентом РФ, Государственная Дума подлежит роспуску<sup>28</sup>. При этом Конституционный Суд указывает на необходимость взаимодействия Президента РФ и Государственной Думы по согласованию кандидатур на должность Председателя Правительства РФ, дабы исключить случаи роспуска Государственной Думы. В данном контексте мы также видим четкую грань между взаимодействием Президента РФ и Государственной Думы, о чем будет рассмотрено ниже.

Так, в соответствии с п. «а» ст.84 Конституции РФ Президент РФ назначает выборы Государственной Думы по двум основаниям: истечение срока полномочий и роспуск в соответствии с вышеуказанной ч.4 ст.111 Конституции РФ по основанию трехкратного отклонения кандидатуры на должность Председателя Правительства РФ, ч.3 ст.117 Конституции РФ в случае выражение Думой в течение трех месяцев недоверия к Правительству РФ и ч.4 ст.117 Конституции РФ в случае отказа Государственной Думы в доверии Правительству РФ.

Данный перечень роспуска Государственной Думы является исчерпывающим.

Президент РФ наделен правом приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия

---

<sup>28</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 11 дек.1998 г. по делу №28-П // СПС «Консультант Плюс». Версия Профи. – 2016. 50 Президент РФ наделяется правом как распустить Государственную Думу, так и назначить новые выборы.

Конституции РФ и иным федеральным законам или в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Президент РФ подписывает и обнародует федеральные законы РФ в порядке, установленном ст.107 Конституции РФ.

Президент РФ вносит законопроекты в Государственную Думу, т.е. Президент РФ обладает правом законодательной инициативы. Более того, Президент РФ наделен полномочиями обращаться с запросами о толковании норм Конституции РФ в Конституционный Суд РФ.

Также Президент РФ обладает правом вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ в силу ст.134 Конституции РФ.

Порядок реализации права законодательной инициативы Президента РФ предусмотрено Указом Президента РФ от 13 апреля 1996 г.<sup>29</sup>.

Президент РФ вправе и отклонить федеральный закон. При этом мотивы отклонения федерального закона обязательно должны быть сообщены Президентом РФ обеим палатам Федерального Собрания. Одним из таких оснований может быть несоответствие принятого федерального закона положениям и принципам Конституции РФ, в частности если несоответствие связано с нарушением прав и свобод человека и гражданина.

Вообще, право вето является одной из мер по обеспечению реализации согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

Однако, в процессе реализации предоставленного Президенту права возникли ряд неопределенностей, что сподвигло участников законотворческого процесса обратиться в Конституционный Суд РФ о толковании ряда положений статьи 107 Конституции РФ, устанавливающей такое право.

---

<sup>29</sup> Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального собрания Российской Федерации в законотворческом процессе: Указ Президента РФ от 13 апр. 1996 № 549: текст по сост. на 12.фев.2015 г. // СПС «Консультант Плюс». Версия Профи. – 2016.

Так, в соответствии с Постановлением Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. по делу о толковании отдельных положений ст.107 Конституции РФ отклонение федерального закона Президентом РФ «...означает принятое в течение четырнадцати дней с момента получения закона Решение Президента РФ об отказе в его подписании (вето) с указанием мотивов такого отказа»<sup>30</sup>. Также, Конституционный Суд отметил, что «...в случае нарушения установленного Конституцией РФ порядка принятия федерального закона, если эти нарушения ставят под сомнение результаты волеизъявления палат Федерального закона и само принятие закона, Президент РФ может вернуть его в соответствующую палату, указав на конкретные нарушения названных конституционных требований. При этом такой закон не может считаться «принятым», а его возвращение – «отклонением».

Таким образом, Конституционный Суд РФ решил, что Президент РФ помимо подписания и отклонения федерального закона может применить к нему процедуру возвращения.

Президент РФ ежегодно обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране. Ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию представляет собой обращение по основным направлениям деятельности государства, которое охватывает политические, экономические и иные ситуации как внутри страны, так и на уровне международных отношений.

Такие послания не являются источниками права, а лишь выступают как политические документы, которые имеют содержание по направлению внутренней и внешней политики. Послания не являются и правовыми актами Президента РФ. На сегодняшний день Конституцией РФ предусмотрено только два правовых акта: Указы и распоряжения. Но всё-таки такие послания являются значимым политическим документом, адресованным не

---

<sup>30</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апр.1996 г. по делу № 10-П // СПС «Консультант Плюс». Версия Профи. – 2016

только парламенту, но и всем другим органам власти, а также обществу в целом.

Первое послание Президента РФ Путина В.В. в 2011 г. было нацелено на укрепление государственности России, на основании которого были приняты многочисленные правовые акты: КоАП РФ, Трудовой Кодекс, Земельный кодекс и т.д. Юридическое значение посланий Президента РФ достаточно велико, так как именно через такие послания реализуются основные задачи поставленные перед органами государственной власти.

Со стороны судебной власти Президент РФ наделен такими полномочиями как представление Совету Федерации кандидатуры на должности судей Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, а также кандидатуру Генерального прокурора РФ; вносит в Совет Федерации предложения об освобождении от должности Генерального прокурора РФ; назначает судей других федеральных судов.

Организация обороны страны и обеспечение её безопасности является одной из главных функций главы государства.

В реализации данных полномочий Президент РФ не только принимает конкретные, оперативные меры, но и обеспечивает согласованное функционирование всех органов власти.

Полномочия Президента в организации обороны страны и обеспечения её безопасности весьма обширны и разнообразны. Их конкретизация определяется федеральными законами и указами Президента РФ, тогда как Конституция РФ назвала лишь основные его полномочия в этой сфере.

Статья 87 Конституции РФ называет Президента РФ Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации, где уже отдельными законами регламентируются его обязанности по реализации возложенных на него функций.

Так, согласно Закону об обороне, Президент РФ утверждает концепцию и планы строительства мобилизационных резервов и оперативного оборудования, он же утверждает военную доктрину РФ.

В соответствии с п. «ж» ст. 83 Конституции РФ и Законом о безопасности формирует и возглавляет Совет Безопасности.

В соответствии с Конституцией РФ Президент РФ помимо определения основных направлений политики, осуществляет руководство внешней политикой страны, тем самым выступает ключевой фигурой в решении внешнеполитических вопросов.

Реализуя предоставленные полномочия, Президент РФ устанавливает прямые контакты с главами других государств, систематически ведет с ними прямые телефонные переговоры, участвует лично в важнейших международных совещаниях и т.п. Он же полномочен вести переговоры и подписывать международные договоры как глава государства, представляющий страну в международных отношениях.

Это соответствует международному обычаю, в соответствии с которым за главой государства признается право осуществлять свои конституционные полномочия, в частности вести переговоры, заключать соглашения и договоры на территории как своей страны, так и иностранного государства при временном на ней пребывании. При этом глава государства не нуждается в специальных полномочиях, поскольку он ими обладает по занимаемой им должности.

В соответствии с Конституцией РФ Президенту РФ предоставлено такое право как назначать всероссийский референдум. При этом следует обратить внимание, что Президент, обладая правом назначения всероссийского референдума, сам не отнесен законом к числу субъектов, могущих инициировать назначение референдума.

Инициатива проведения референдума в РФ принадлежит: а) не менее чем двум миллионам граждан, имеющих право на участие в референдуме и б) Конституционному Собранию в случае, предусмотренном ч. 3 ст. 135 Конституции РФ.

В связи с чем, Президент РФ имеет право назначить референдум, но не выступать его инициатором.

На Президента РФ возложено право вводить на территории РФ и в отдельных её регионах чрезвычайное положение при соответствующих обстоятельствах, предусмотренных федеральными конституционными законами, о чем незамедлительно должны быть уведомлены Совет Федерации и Государственная Дума.

К полномочиям Президента РФ отнесено и решение вопросов гражданства РФ и предоставление политического убежища. Однако, в Конституции РФ данные полномочия не конкретизируются. Лишь указано на то, что Президент РФ принимает решения по вопросам:

- а) приема в российское гражданство;
- б) восстановления в гражданстве;
- в) выхода из гражданства;
- г) отмены решения по вопросам гражданства.

Президент РФ уполномочен осуществлять высшую форму государственного поощрения – награждать государственными наградами за выдающиеся заслуги перед обществом и государством.

Государственная награда есть нечто иное как факт признания государством заслуг человека.

В полномочия Президента РФ также входит учреждение нормативного акта по вопросам государственных наград. Так, Президентом РФ утверждено Положение о государственных наградах в Российской Федерации, в котором утверждены статуты орденов, положения о знаках отличия, медалях, почетных званиях и т.д.

Представления о награждении государственными наградами вместе с соответствующими документами вносятся Президенту РФ уполномоченными законом на то органами. Президент РФ уполномочен осуществлять помилование.

Так, в соответствии с ч.3 ст.50 Конституции РФ каждый осужденный имеет право обратиться к Президенту с просьбой о помиловании или смягчении наказания.



Акт о помиловании не является нормативным, а является актом правоприменения и оформляется соответствующим указом Президента РФ. При этом данный акт носит индивидуально определенный характер, т.е. он выносит в отношении конкретного лица или нескольких лиц.

Особым полномочием Президента РФ является введение чрезвычайного положения на территории РФ. Такая прерогатива принадлежит именно Президенту РФ. Принятие решения о введении чрезвычайного положения подлежит немедленному обнародованию в средствах массовой информации, а также незамедлительному официальному опубликованию.

Нормативным актом о введении чрезвычайного положения является указ Президента РФ и является правовой формой его деятельности. Требования к Указу определены Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении». Данный указ приобретает силу после его утверждения в установленном порядке Советом Федерации.

Полномочия Президента РФ в совокупности, можно разделить на два блока.

Первый блок объединяет исторически сложившиеся «традиционные» функции и полномочия главы государства как определенный «минимум». Они осуществляются главами всех государств. Одной из них является представительство от имени государства внутри и вовне его.

Второй блок составляют функции и полномочия, лежащие за пределами указанного «минимума», которые определяются законом конкретного государства сообразно особенностям формы его государственной организации. Последние представляют собой как бы некое «дополнение» к традиционным функциям главы государства. Например, осуществление исполнительной власти может закрепляться за Президентом РФ, а может быть возложено на другое должностное лицо.

В дополнение к этому полномочия Президента РФ также можно разделить на две группы, а именно на полномочия, имеющие прерогативный

характер, т.е. принадлежащие исключительно Президенту РФ, и на полномочия, которые соприкасаются с полномочиями других органов государственной власти, способствуя решению вопросов во взаимодействии на основе принципа разделения властей.

Дальнейшую классификацию полномочий Президента РФ предлагается провести по следующим группам.

Полномочия главы государства в области государственного управления, при исполнении которых Президент РФ играет важную роль в формировании Правительства, в области правительственной деятельности полномочия включают руководство административным аппаратом и вооруженными силами. Он производит назначения на высшие военные и гражданские должности.

Полномочия в сфере законодательной деятельности, при исполнении которых, помимо законодательной инициативы, Президент РФ использует абсолютное либо отлагательное (относительное) право вето, распространяемое в основном на законопроекты в целом, вотированные парламентом. Абсолютное вето означает окончательное отклонение Президентом РФ законопроекта, одобренного парламентом.

Внешнеполитические полномочия – прежде всего это верховное представительство страны в международных отношениях, с этим же связано и право непосредственного обращения к главам иностранных государств, которое может осуществляться как путем посланий, так и посредством личных встреч.

Практика свидетельствует о том, что все более активный характер приобретают личные контакты, визиты и встречи глав государств, а равно международные форумы с их участием. Президент РФ назначает руководителя ведомства иностранных дел и дипломатических представителей страны за рубежом. Он дает указания о подготовке и проведении переговоров, участвует лично в наиболее важных из них и

подписывает международные договоры или другие международно-правовые акты.

Полномочия в сфере судебной власти – государственно- правовая доктрина и конституционное законодательство провозглашают независимость судебной власти, вместе с тем за главой государства сохраняются значительные полномочия, позволяющие ему оказывать серьезное влияние на деятельность судебного механизма. Важнейшими полномочиями в этой области являются назначение на судебные или высшие судебные должности. Право помилования относится к исключительным полномочиям Президента.

Чрезвычайные полномочия – Президент РФ наделен правом введения чрезвычайного положения или использования чрезвычайных полномочий. Чрезвычайное положение имеет довольно много разновидностей: осадное положение, военное положение, состояние повышенной опасности и т.п. Характеризующие их общие черты – это приостановка действия конституционных гарантий, ограничение полномочий представительных учреждений, расширение власти административных или военно-политических органов, введение в ряде случаев превентивного заключения. После введения чрезвычайного положения парламент не может быть распущен, но он лишается на этот период важнейшего полномочия – возможности выражения недоверия правительству. Применение чрезвычайных полномочий должно носить временный характер и использоваться исключительно в целях защиты основных прав и свобод граждан.

Анализ полномочий Президента РФ показал, насколько сбалансирована его деятельность с полномочиями других органов государственной власти, образуя систему сотрудничества и взаимных противовесов в целях недопущения односторонних авторитарных решений. Более того, из анализа полномочий Президента РФ видно, что даже если он и обладает

определенными полномочиями в сфере исполнительной власти, но юридически не входит в неё.

Таким образом, перечисленные выше полномочия Президента РФ позволяют сформировать точку зрения относительно новой сформировавшейся ветви власти – президентской власти, основным предназначением которой является обеспечение охраны государственного суверенитета и устойчивого функционирования механизма государства в целом.

Реализация полномочий Президента РФ осуществляется посредством издания соответствующих актов, основными из которых являются указы и распоряжения. Особенностью таких актов является то, что они издаются Президентом РФ самостоятельно, без соответствующего уведомления Федерального Собрания или Правительства РФ, и они обязательны для исполнения на всей территории РФ. Однако, такие указы и распоряжения не должны противоречить действующей Конституции и иным федеральным законам, о чем прямо оговорено в ч.3 ст.90 Конституции РФ.

### **3. Место Президента РФ в системе органов государственной власти**

Особое внимание следует уделить положению Президента РФ в системе органов государственной власти. В соответствии со статьей 10 Конституции РФ в Российской Федерации закреплена система разделения властей<sup>31</sup>. Однако Президент РФ ни в одну из ветвей власти не входит.

Существуют различные точки зрения относительно положения Президента РФ в системе органов государственной власти. Как пишет «Формальный анализ статей Конституции России, характеризующих статус и место Президента РФ, как уже было сказано выше, не дает возможности ответить на этот вопрос. Анализ же практики их реализации позволяет утверждать не только о тесной взаимосвязи главы государства с исполнительной властью, но и о фактическом ее возглавлении».

Исследование компетенции Президента как главы государства, с одной стороны, и Правительства Российской Федерации - с другой, позволяет прийти к выводу, что исполнительная власть обладает дуалистической природой. Президентские полномочия в сфере исполнительной власти позволяют говорить о его фактическом руководстве»<sup>32</sup>.

Существует также точка зрения, согласно которой в Российской Федерации существует отдельная президентская ветвь власти. Президент фактически возглавляет исполнительную ветвь власти, нужно сказать, что объем его полномочий в системе разделения властей настолько велик.

В свою очередь законодательная ветвь власти имеет возможность отрешения Президента РФ от должности.

Порядок проведения указанной процедуры содержится в Конституции РФ (статья 93), федеральных конституционных законах, Регламентах парламента.

В структуре группы полномочий Президента России по интеракции с

---

<sup>31</sup> Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 05.02.2014) // Российская газета. 1993 г. 25 декабря.

<sup>32</sup> Молодов О.Б. Институт президентства: российские особенности в контексте мировых изменений // Вопросы территориального развития. 2016. № 7 (17). С. 8.

иными ветвями власти имеется несколько подгрупп. Во-первых, это полномочия по кадрам, соотносящиеся с назначением Президентом целого ряда властных функционеров федерального уровня (прежде всего, 19 федеральных органов исполнительной власти «прямого подчинения» главе государства). Во-вторых, медиационные полномочия, в границах которых Президент выступает субъектом урегулирования коллизий между ветвями власти. В-третьих, организационно-контрольные, где Президент обладает правом и способностью создавать обусловленные положениями Конституции органы, принимать активное участие в их работе, использовать президентское право Veto, отменить акт, изданный подведомственными ему органами, и пр.

Президент России, реализуя первую подгруппу полномочий, активно взаимодействует с системой власти в целом (ст. 83 Конституции РФ). Так, взаимодействуя с законодательной ветвью, он определяет кадровые вопросы совместно с палатами Федерального Собрания; на основании консенсуса с «нижней» палатой он назначает главу Правительства России; предлагает кандидатуру главы Центрального банка России и ставит вопрос о его смещении с занимаемого поста; во взаимодействии с «верхней» палатой представляет кандидатуры в состав судебного органа конституционного контроля России, высшего судебного органа России, кандидатуры для замещения должностей Генерального прокурора и его заместителей; вносит в Федеральное Собрание предложения о смещении высшего должностного лица системы надзорных органов России и его заместителей; после согласования с консультативными органами палат Федерального Собрания назначает и заменяет дипломатических представителей России за рубежом.

Реализуя свои полномочия во взаимодействии с исполнительной ветвью Президент, по рекомендации Председателя Правительства РФ, назначает и увольняет его заместителей и федеральных министров. Касательно судебной власти глава государства формирует штат не только Конституционного, но и других федеральных судов. Самостоятельно, без

согласований и будучи свободным в определении кандидатур, Президент направляет и заменяет представителей Российской Федерации в Совете Федерации, участников Совета Безопасности, нанимает или организует наем кадров Администрации Президента, определяет и заменяет полномочных представителей Президента, высшее командование Вооруженных Сил России.

Конституция РФ закрепила в себе совокупность президентских полномочий и сбалансировала их с полномочиями других органов государственной власти, образуя систему сотрудничества и взаимных противовесов в целях недопущения односторонних авторитарных решений<sup>33</sup>.

В большинстве ученые-юристы классифицируют полномочия Президента РФ по группам в соответствии со спецификой предметов компетенции и взаимоотношений с другими органами государственной власти.

Так, М.В. Баглай разделяет полномочия Президента РФ на следующие основные группы<sup>34</sup>:

- Президент и Федеральное Собрание – полномочия Президента РФ, вытекающие из различия конституционных функций главы государства и Парламента;

- Президент и правительство – эти отношения основываются на безусловном приоритете президентской власти. Президент РФ, например, назначает Председателя Правительства РФ с одним только условием, что он получит на это согласие Государственной Думы;

- отношения с субъектами Российской Федерации – полномочия Президента РФ как главы федеративного государства прописаны в Конституции РФ достаточно скромно, они, скорее, вытекают из его основных функций как гаранта Конституции.

---

<sup>33</sup> Чиркин, В.Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование. / В.Е. Чиркин. - М. - 2010. - С. 39.

<sup>34</sup> Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации. / М.В. Баглай. - М. - 2009. - С. 489–500.

### 3.1. Взаимодействие Президента РФ с Парламентом РФ

Президент РФ в соответствии с Конституцией обладает широким кругом полномочий, необходимых для реализации его функций как главы государства. В юридической литературе существуют разные подходы к классификации полномочий Президента РФ. По мнению С.А. Авакьяна глава государства выполняет полномочия по созданию или формированию государственных органов, назначению должностных лиц; полномочия в области руководства внутренней политикой страны и взаимоотношений с другими государственными органами; полномочия в области внешней политики; полномочия в области обеспечения безопасности и обороны государства, стабильного общественного порядка в стране; полномочия в области обеспечения конституционного статуса личности; полномочия по организации своей деятельности.

Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин выделяют полномочия Президента РФ, связанные с формированием и участием в деятельности федеральных органов государственной власти; с обеспечением осуществления полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации; с руководством внешней политикой; с руководством в военной сфере; с иными, возложенными Конституцией на Президента функциями. Выделяют также такие полномочия главы государства как полномочия в области законодательной власти, полномочия в области исполнительной власти, полномочия в области судебной власти<sup>35</sup>.

Для раскрытия сущности отдельных полномочий главы государства нужно остановиться на них подробнее. Так он является одним из важнейших участников процесса законодательной деятельности в Российской Федерации тесно взаимодействуя при этом с обеими палатами Федерального Собрания. Это вытекает из положений Конституции России и реальной практики ее

---

<sup>35</sup> Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. – М., 2012.- С.5.



применения. Основопологающим во взаимоотношениях между президентами и парламентами является тип формы правления. В президентских республиках глава государства и правительства непосредственно включен в комплекс взаимоотношений с высшим органом законодательной власти. В полупрезидентских республиках – прерогативы президента в законодательном процессе ограничены, но он наделен правом роспуска парламента. В парламентской республике президент может оказать лишь опосредованное воздействие на деятельность парламента.

Президент РФ участвует в правотворческом процессе самостоятельно и непосредственно, либо выступает как участник законодательного процесса, субъект права законодательной инициативы. Это две основные формы правотворческой деятельности Президента РФ, присущие ему в силу его конституционного статуса. Непосредственное правотворчество Президента РФ - это издание им указов и распоряжений в соответствии со статьей 90 Конституции России. Как известно, данные акты Президента РФ обязательны на всей территории России (часть 2 статьи 90 Конституции РФ) и не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам. В то же время данная конституционная норма не раскрывает соотношение указов и распоряжений главы государства по своей юридической силе. Этот недостаток проявляется при противоречии изданных Президентом указанных актов.

Также законотворческая деятельность может усматриваться в ежегодном послании Президента РФ к Федеральному собранию Российской Федерации, где глава государства обозначает основные направления внутренней и внешней политики, указывая Парламенту РФ направления в которых необходимо работать.

В теории права закрепились точка зрения, согласно которой указы Президента РФ следует рассматривать как нормативные правовые акты, а распоряжения – как акты правоприменительные. Однако правотворческая практика Президента РФ показывает, что данный принцип соблюдается

далеко не всегда.

Например, система мониторинга, лабораторного контроля и прогнозирования чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера была создана на основании безымянного Распоряжения Президента от 23 марта 2000г. №86-рп, хотя очевидно, что создание новых исполнительных служб должно производиться на основании указов, то есть актов нормативного характера.

Наряду с этим статья ч. 3 90 Конституции РФ должна предусматривать и соотношение актов, издаваемых главой государства и федерального законодательства. Так указанные акты не должны противоречить законам, и издаваться на основании и во исполнение этих законов. Тем самым должен признаваться подзаконный характер актов Президента РФ, так как отказ от их подзаконности - даже на теоретическом уровне – весьма опасен, поскольку способен внести дисбаланс в устоявшуюся систему иерархии правовых актов, что может повлечь возникновение правовых коллизий.

Другой основной формой участия главы государства в правотворческом процессе является осуществление им полномочий в области законотворчества. При законотворчестве Президент РФ участвует в процедурах принятия законов и придания им соответствующей юридической силы, однако его участие опосредовано, так как он не может принимать законы единолично. В то же время в законодательном процессе полномочия Президента РФ значимы, в связи с тем, что без его участия ни один законодательный акт не может вступить в силу.

Следовательно, при общем интересе преодолеть вето Президента РФ вполне реально. Есть и еще одна специфическая форма участия Президента РФ в законодательном процессе. Она не предусмотрена Конституцией РФ, однако получила широкое распространение в практике Президента РФ. Сущность ее заключается в возвращении принятого федерального закона в соответствующую палату Федерального Собрания без рассмотрения.

Конституционный Суд РФ своим постановлением от 22 апреля 1996г.

№10-п «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации» разъяснил, что возвращение Президентом РФ принятого федерального закона в соответствующую палату без рассмотрения не является его отклонением в смысле части 3 статьи 107 Конституции РФ, а возможно только при нарушении палатами процедур принятия федерального закона. Таким образом, Конституционный Суд РФ, приняв на себя несвойственные ему функции законодателя, фактически легализовал неконституционную процедуру «возвращения закона без рассмотрения». Следует заметить, что в процессе реализации своих полномочий в области законотворчества Президент РФ обеспечивает как формальное вступление федеральных законов в силу (подписание и обнародование), так и влияет на их содержание. Мне бы хотелось обратить внимание на некоторые проблемы в этой сфере.

Во-первых, статья 107 Конституции РФ не определяет обязанности главы государства указывать на основании чего тот или иной федеральный закон был отклонен.

Во-вторых, целесообразно было бы наделить Президента РФ правом так называемого «выборочного вето», при котором отклоняется не закон в целом, а какие-то отдельные его положения. Получается, что Президент РФ вынужден отклонять весь федеральный закон целиком, поскольку иного варианта его действий Конституция РФ не предусмотрела.

Существуют и дополнительные формы участия Президента РФ в правотворческом процессе. Это, прежде всего, охранительная форма. Президент РФ при этом влияет на уже существующие правовые нормы. В данном случае глава государства ограничивает, приостанавливает их действие либо стремится не допустить вступление каких-либо правовых актов в силу или продолжения их действия. Новые нормы в таких условиях не создаются.

Для достижения необходимого взаимодействия между Президентом РФ и парламентом чрезвычайно важно обеспечить согласованность на

ранних стадиях подготовки законопроектов, устранить дублирование в законодательной деятельности, активнее использовать возможность создания рабочих экспертных групп, комиссий с представительством в них всех ветвей власти.

Президент РФ обладает широкими полномочиями в различных сферах государственной жизни. При этом можно выделить полномочия, которые носят прерогативный характер, то есть только глава государства вправе совершать те или иные действия. А также полномочия, которые соотносятся с полномочиями других органов государственной власти и способствуют решению вопросов во взаимодействии и на основе принципа разделения властей. По специфике компетенции и взаимоотношений с другими органами государственной власти внутриполитические полномочия Президента РФ могут быть разбиты по группам.

При этом важнейшие отношения складываются между Президентом РФ и парламентом России, так как при их совместной деятельности создается законодательная основа существования и эффективного функционирования государства.

Поскольку в России институт Президента РФ включен в систему, вырабатывающую политический баланс, постольку каждый иной властный институт, участвующий в создании такого баланса, не может игнорировать другие. Федеральное Собрание, будучи включенным в демократический механизм власти, не может быть свободным от провозглашенных Президентом РФ позиций во внутренней и внешней политике, при правовом регулировании общественных отношений. Однако указанная функция Президента РФ должна осуществляться в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами.

В совместной деятельности Президента РФ и Федерального Собрания неизбежны конфликтные ситуации. Это обусловлено так же и двухпалатной структурой самого парламента России. При этом взаимодействие происходит не только с парламентом в целом, но и с Советом Федерации и

Государственной Думой как двумя его самостоятельными формированиями. Главе государства просто необходимо выстраивать линию поведения в отношении каждой из палат. Складывается политико-правовая ситуация, в которой не последнюю роль играют различия в способах формирования палат, характер их взаимоотношений друг с другом, механизмы разрешения разногласий между ними. Президент РФ обладает широкими полномочиями как субъект права законодательной инициативы (статья 104 Конституции РФ). Так взаимодействие с нижней палатой парламента происходит в случае внесения главой государства законопроектов на рассмотрение. Государственная Дума в свою очередь обязана рассмотреть предложенные Президентом законопроекты. Президент РФ вправе вносить предложения о поправках к Конституции РФ, он имеет право инициировать пересмотр положений Конституции РФ и назначать референдум по этому вопросу. Значительную роль в отношениях между Президентом и парламентом играет институт полномочных представителей Президента РФ в палатах Федерального Собрания. Сама Конституция РФ предоставила такое право главе государства в соответствии с пунктом «к» статьи 83.

Задачи, возложенные на полномочных представителей Президента РФ в Федеральном Собрании, заключаются в максимализации законодательного процесса, обеспечении комплексности в совместной деятельности Президента РФ и парламента. Итогом их взаимодействия являются законы, принимаемые государственной Думой и подписанные Президентом РФ. Указанные законы обязаны соответствовать прежде всего Конституции РФ как с точки зрения юридической формы, так и с точки зрения социальной направленности.

По мнению А.А. Котенкова, в связи с этим в науке выделяют следующую проблему - наряду с предусмотренным статьей 107 Конституции РФ правом Президента РФ отклонять принятые федеральные законы, Президент РФ нередко возвращает принятые законы без рассмотрения, мотивируя это тем, что была нарушена конституционная процедура принятия

или одобрения закона и, следовательно, такой закон не может считаться принятым в соответствии с Конституцией России. Действительно Основным законом государства прямо не предусмотрено право Президента РФ на возвращение принятых палатами Федерального Собрания законов без рассмотрения. Глава государства обладает лишь полномочием отклонения законов.

Такое право было «узаконено» Постановлением Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996г. №10-п «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации». Глава государства может вернуть закон в соответствующую палату парламента, но при определенных условиях - «в случае нарушения установленного Конституцией РФ порядка принятия федерального закона, если эти нарушения ставят под сомнение результаты волеизъявления палат Федерального Собрания и само принятие закона». Для разрешения возможных конфликтов, возникающих в совместной деятельности Парламента РФ и Президента РФ, необходимо постоянное усовершенствование правовой базы. Например, в виде специального федерального закона о взаимодействии высших органов государственной власти в законодательном процессе. Реализуя свои полномочия в определении внутренней и внешней политики государства, Президент РФ доводит до сведения Федерального Собрания основные сведения о положении дел в стране. Это полномочие осуществляется путем предоставления ежегодного послания.

Таковыми посланиями глава государства как бы подводит итоги деятельности в государстве за прошедший год. С учетом этого и определяются пути развития государства и общества в дальнейшей перспективе. Также в послании отражается позиция Президента РФ относительно дальнейшей деятельности государственных органов, а также в значительной степени органов местного самоуправления и общественных объединений.

Например, послание Президента Российской Федерации 12 декабря 2013 года включало в себя вопросы развития здравоохранения, демографии, развитие социальной политики в области помощи молодым семьям и многое другое.

Уже 18 марта 2014 года на экстренном обращении Президента РФ к Федеральному собранию Российской Федерации, глава государства обратился к парламенту с вопросами внешней политики, в частности о присоединении республики Крым в состав России.

Можно сделать вывод о том, что такие послания всё же могут носить законотворческий характер, потому что Президент РФ тем самым «намекает» Парламенту. В каком направлении ему необходимо работать.

Указанное выше послание заслушивается на совместном заседании обеих палат Федерального Собрания (часть 3 статьи 100 Конституции РФ). Текст послания или основные его положения оглашаются в выступлении Президента РФ. Президенту РФ не задаются вопросы, не проводятся дискуссии. Затем на заседаниях Государственной думы и Совета федерации происходит обсуждение послания главы государства. При этом определяется отношение каждой палаты к посланию, а также разрабатываются способы по достижению задач, поставленных в послании. Президент вправе участвовать в заседаниях Государственной Думы и Совета Федерации, в том числе и закрытых, а также выступать на заседаниях палаты. Глава государства назначает выборы Государственной Думы, в то же время выборы Президента РФ назначает Совет Федерации. Данные положения предусмотрены Конституцией РФ. Однако на практике реальные полномочия по назначению и проведению выборов имеет Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Таким образом, соответствующий орган обладает лишь формальными полномочиями в данной сфере. Даже если выборы не назначены им в необходимые сроки, они все равно будут проведены. Более существенным является право президента РФ распустить Государственную Думу в случае недоверия Правительству РФ, если Государственная Дума

выразила недоверие Правительству РФ, Президент РФ может согласиться с ней и отправить Правительство в отставку либо не согласиться с решением Думы. При этом возможно повторно выразить недоверие, но в течение трех месяцев. В данном случае Президент РФ должен объявить об отставке Правительства РФ либо распустить Государственную Думу; если Председатель Правительства РФ поставил перед Государственной Думой РФ вопрос о доверии, и она в доверии отказывается. Тогда возникает вопрос о том, существуют ли реальные полномочия Государственной Думы к примеру, в вопросе о кандидатуре Председателя Правительства. Если нижняя палата Парламента отказывает в кандидатуре определенного лица, то, думаю, Президент должен определять кандидатуру другого лица.

Однако существуют предусмотренные законом моменты, когда Государственная Дума не может быть распущена, а именно: в течение года после ее избрания; с момента выдвижения обвинения против Президента РФ и до принятия соответствующего решения Советом Федерации; в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ; в период действия на территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения.

### **3.2 Взаимодействие Президента РФ с Правительством РФ**

Дискуссионным является вопрос о положении Президента в структуре органов исполнительной власти. Возможно ли считать главу государства ее представителем. Данная ситуация должна решаться для конкретной страны индивидуально.

Так существует значительное число государств, в которых Президент является главой исполнительной власти. В России он, скорее, стоит над всеми ветвями власти и контролирует их, но так как он действует в рамках закона и во исполнения закона, то можно его отнести к исполнительной власти.



Согласно п. «а» статьи 83 Конституции РФ Президент назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации. Этой норме корреспондируют п. «а» ч. 1, ч. 2 и 3 ст. 103 Конституции. Данное согласие выражается путем вынесения соответствующего постановления Государственной Думы. Для его принятия необходимо большинство голосов от общего числа депутатов Думы. Процедура рассмотрения кандидатуры на пост Председателя Правительства Российской Федерации начинается с извещения председателем Государственной Думы депутатов. Кандидатуру могут представлять либо глава государства лично, либо его полномочный представитель в Государственной Думе. Предложение Президента РФ рассматривается в течение недели со дня внесения<sup>36</sup>.

По Регламенту, в случае отклонения Государственной Думой кандидатуры на должность Председателя Правительства Президент Российской Федерации в течение недели со дня отклонения представленной кандидатуры вносит на согласование палаты новую кандидатуру. Это же происходит и в случае двукратного отклонения представленных кандидатур, то есть представляется третья кандидатура. Процедуры обсуждения и согласования всех трех кандидатур одинаковы. Конституция не обязывает Президента Российской Федерации каждый раз представлять совершенно нового кандидата, поэтому он либо меняет кандидатуру, либо трижды представляет одну или ту же. В последнем случае процедура лишь повторяется.

Государственная Дума в соответствии с ч.4 ст. 111 Конституции РФ 1993 года может отклонить кандидатуру на пост Председателя Правительства РФ, предлагаемую Президентом РФ. Случай такого отклонения можно показать на примере Кириенко Сергея Владиленовича, который исполнял

---

<sup>36</sup> Выдрин И. Правовой статус и законотворческая деятельность Президента Российской Федерации. // Современное право. 2016. № 10. – 64 с.

обязанности Председателя Правительства с апреля по август 1998 года. Государственная Дума два раза отказывала в согласии его назначения на данную должность. 24 апреля 1998 года, после третьего голосования по его кандидатуре, Кириенко 251 голосом был утвержден Государственной Думой в должности Председателя Правительства РФ. В тот же день Ельцин Борис Николаевич подписал Указ Президента от 24.04.1998 № 436 «О Председателе Правительства Российской Федерации».

В соответствии с п. «б» ст. 83 Конституции Президент имеет право председательствовать на заседаниях правительства. Регламент Правительства Российской Федерации предусматривает, что глава государства может быть председателем как на заседаниях Правительства, так и его Президиума.

Президент лично решает на каких заседаниях ему необходимо присутствовать. При этом он имеет право выступать в прениях, вносить предложения, делать замечания, давать справки по существу обсуждаемых проблем. В соответствии с п. «в» ст. 83 Конституции Президент принимает решение об отставке Правительства. Таким образом, Основной закон государства наделяет Президента РФ исключительными полномочиями. Он не обязан проводить какие-либо согласования и предварительные консультации, а также получать разрешения. Правительство вправе подать в отставку по собственной инициативе (ч. 1 ст. 117 Конституции), отставка Правительства может стать следствием выражения ему недоверия Государственной Думой (ч. 3 ст. 117 Конституции), а также отказа Государственной Думы в доверии Правительству (ч. 4 ст. 117 Конституции), но окончательное решение вопроса остается за Президентом.

В день вступления в должность вновь избранного Президента Российской Федерации Правительством выносится распоряжение, в котором отражается решение о сложении Правительством РФ своих полномочий. Данное положение закреплено в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации». Председатель Правительства Российской Федерации предлагает кандидатуры на должности заместителей

Председателя и федеральных министров. В свою очередь Президент Российской Федерации осуществляет их назначение на должность, а также имеет право освободить их от занимаемой должности (п. «д» ст. 83 Конституции).

В состав Правительства могут входить так называемые министры без портфеля, т.е. лица, назначенные Президентом федеральными министрами, но не возглавляющие то или иное министерство. Руководящая роль Президента РФ по отношению к Правительству, что подтверждает вывод о том, что Президент осуществляет в большей степени исполнительную власть совместно с правительством РФ. Глава государства выносит на рассмотрение кандидатуру Председателя Правительства РФ Государственной Думе не позднее двухнедельного срока после вступления в должность, а так же в случае отставки Правительства. При согласии Государственной Думы с предложенной кандидатурой он назначает Председателя Правительства РФ. Единолично принимает решение об отставке Правительства в целом, а в случае выраженного Государственной Думой недоверия может принять иное решение. Назначает на должность и освобождает от должности членов правительства без согласия Государственной Думы. Единолично определяет и представляет Государственной думе кандидатуру на должность Председателя ЦБ РФ и ставит вопрос об его освобождении от должности.

В соответствии с п. «к» ст. 83 Конституции РФ Президент формирует свою Администрацию. Основной закон государства не конкретизирует сущность данного органа, в связи с этим на Президента РФ возложена ответственность за определение статуса и основных функции Администрации. Поэтому полномочия данного органа тесно связаны с компетенцией самого Президента. Они не должны выходить за ее пределы, а также недопустимо вторгаться в сферу деятельности других государственных органов, закрепленную на законодательном уровне.

Президент РФ дает поручение Администрации. К примеру, в апреле 2014 года глава государства дал поручение сотрудникам администрации

президента разработать на региональном и местном уровнях механизм «российской общественной инициативы», предусматривающей общественную поддержку государственных проектов через интернет, а сама идея создания сайта для общественных инициатив была озвучена главой государства в предвыборной кампании. Президент может осуществлять свои представительские функции в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления, а также в российских, иностранных и международных организациях опосредовано. Для этого существует институт полномочных представителей, которых он назначает и освобождает от занимаемой должности, и которые представляют его интересы. Они входят в состав Администрации Президента и действуют на основе положений, утверждаемых Президентом Российской Федерации. В настоящее время введены должности полномочных представителей Президента в Конституционном Суде, Государственной Думе, Совете Федерации, федеральном округе. В тоже время существуют официальные представители Президента, которые могут и не входить в структуру Администрации. И если полномочные представители - это государственные служащие, занимающие соответствующие должности в Администрации, то официальные представители назначаются главой государства путем издания соответствующих распоряжений. Последние участвуют при рассмотрении проектов законов, в решении вопросов о назначениях на должности, рассмотрении дел в судах.

В силу своих полномочий Президент назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации (п. «л» ст. 83 Конституции РФ). Это одно из полномочий Президента Российской Федерации как Верховного Главнокомандующего. В соответствии с Федеральным законом «Об обороне» Президент утверждает единый перечень воинских должностей, подлежащих замещению высшими офицерами в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских

формированиях и органах, общее количество воинских должностей, подлежащих замещению полковниками (капитанами 1 ранга) в Вооруженных Силах, других войсках, воинских формированиях и органах, присваивает высшие воинские звания, назначает на воинские должности, для которых штатом предусмотрены воинские звания высших офицеров, освобождает их от воинских должностей и увольняет их с военной службы в порядке, предусмотренном федеральным законом.

На основании п. «м» ст. 83 Конституции РФ Президент назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами и комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях. Консультации проводятся комитетами Государственной Думы по международным делам и по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками, а также с комитетами Совета Федерации по международным делам и по делам Содружества Независимых Государств. Вопросы назначения и отзыва глав дипломатических представительств в иностранных государствах и глав представительств при международных организациях рассматриваются именно на предварительных консультациях. Конституция РФ устанавливает обязательность таких консультаций.

Однако какой комитет вправе давать какие-либо рекомендации по данному вопросу не определено. Предложение о назначении или отзыве дипломатических представителей вносится Министром иностранных дел.

Анализируя взаимодействие Президента с Правительством, можно сказать, что необходимо принять Федеральный конституционный закон «О Президенте Российской Федерации» в рамках которого будут определены конкретные полномочия Президента во взаимодействии с Правительством Российской Федерации во многом носит лишь характер технического органа.

Правительство РФ не обладает полномочиями как самостоятельная ветвь исполнительной власти.

### **3.3 Взаимодействие Президента с судебными органами РФ**

В рамках взаимодействия Президента РФ тремя ветвями власти, нельзя не сказать о взаимодействии главы государства с судебными органами.

Данное взаимодействие на сегодняшний момент очень ярко выражено, оно просматривается во многих нормативно-правовых актах.

Конституция Российской Федерации 1993 года включает множество положений о роли Президента РФ в системе судебных органов.

Например, п. «е» ст. 83 говорит о том, что глава государства представляет Совету Федерации кандидатуры на должность судей Конституционного суда, Верховного суда, Высшего Арбитражного суда, а также кандидатуру Генерального прокурора РФ.

Рассматривая кандидатуру для назначения на должность судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, Совет Федерации руководствуется своим Регламентом, согласно которому для этого существует единая процедура. Кандидатуры, представленные для назначения на должности Конституционного Суда, предварительно обсуждаются в Комитете Совета Федерации по конституционному законодательству, а кандидатуры на должности судей Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда - в Комитете по правовым и судебным вопросам. По итогам рассмотрения кандидата соответствующие комитеты готовят заключение. Для одобрения той или иной кандидатуры необходимо, что бы за нее проголосовало большинство от общего числа членов Совета Федерации. В случае отклонения кандидатуры на должность судьи Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда оформляется постановление.

Согласно Федеральному Конституционному закону от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» предложения о кандидатах на должности судей этого суда могут вноситься Президенту членами (депутатами) Совета Федерации и депутатами Государственной

Думы, а также законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации, высшими судебными органами и федеральными юридическими ведомствами, всероссийскими юридическими сообществами, юридическими научными и образовательными учреждениями.

В Законе РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации», действующем с изменениями и дополнениями, установлено, что Президент представляет кандидатуры судей Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда с учетом мнения председателей этих судов. Это условие вполне разумно, так как именно сдача квалификационных экзаменов, заключение квалификационной коллегии судей дает возможность выявить наиболее достойного кандидата на столь высокую должность, хотя в тексте Конституции — это четко и не определено. После получения необходимых материалов Президент в двухмесячный срок представляет кандидатуры в Совет Федерации для последующего назначения либо отклоняет кандидатуры, о чем сообщает председателю соответствующего суда.

На сегодняшний момент, в соответствии с Федеральным Конституционным законом от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном суде Российской Федерации и прокуратуре» создан высший судебный орган - Верховный Суд РФ, а Высший Арбитражный суд упразднен.

Верховный Суд РФ становится высшим судебным органом по разрешению гражданских дел, экономических споров и т.д.

Верхняя палата Парламента РФ по представлению Президента РФ назначает на должность Генерального прокурора РФ и его заместителей.

Президент РФ назначает и прокуроров субъекта РФ по представлению Генерального прокурора РФ. Ранее этим полномочием обладал Генеральный прокурор РФ.

Хотелось бы также затронуть «право помилования» Президентом РФ. Право помилования является исключительным правом Президента РФ.

Помилование применяется в адрес конкретного лица в отличии от

амнистии. Актом помилования осужденный освобождается от отбывания наказания, также ему может быть сокращен срок наказания либо наказание может быть заменено более мягким, а с лиц, отбывших наказание, может быть снята судимость.

Следует заметить, что глава государства осуществляет помилование от имени Российской Федерации.

При Президенте РФ создается такой орган, как Комиссия по вопросам помилования на территории субъектов РФ. Данный орган создан с целью совершенствования механизма реализации конституционных полномочий главы государства, по осуществлению помилования и обеспечения участия органов государственной власти субъектов РФ и общественности в рассмотрении вопросов, связанных с помилованием.

По статистике за период 2016 года помилование обрели лишь 17 граждан РФ, а обратилось 70 человек. Институт помилования постепенно прекращает свою работу. На сегодняшний день это тоже немаловажная проблема, которая касается Президента РФ. При Б.Н. Ельцине институт помилования был практически независим от главы государства. Сейчас идет совершенно другая практика. По сути, это сигнал о том, что у российского общества по данному вопросу отсутствует гражданская позиция и данное направление совершенно непопулярно.

При рассмотрении вопроса о помиловании внимание уделяется таким вопросам как: характер и степень общественной опасности совершенного преступления; поведение осужденного; срок отбытого наказания; применение ранее в отношении осужденного акта амнистии, помилования или условно-досрочного освобождения от наказания и другие обстоятельства.

Таким образом, полномочия Президента во взаимодействии с судебными органами имеет широкий спектр действия. По сути, Президент выбирает основные государственные должности. Я думаю, что такое положение Президента правомерно, но федеральные конституционные



законы о судебных органах следует все же доработать и принять окончательный их вариант по многим вопросам, касающимся деятельности судебных органов.

### **3.4. Взаимодействие Президента РФ с Федеральным собранием РФ**

Следует отметить, что центральной проблемой в сфере полномочий Президента Российской Федерации является проблема их масштаба и характера. Довольно значительные полномочия Президента во всех сферах власти очевидны, но вызывают различные по характеру мнения ученых. Одни ученые считают оправданным и даже необходимым именно эту модель президентской власти. Так А. Зуйков пишет: «...не стоит забывать и то, что Россия всю жизнь тяготела к самодержавию и что «концепция разделения властей, являющаяся непреложным постулатом демократии, имеет, прежде всего, ориентирующий характер и нигде, по крайней мере в современных условиях, не осуществляется и, видимо, не может быть осуществлена в «чистых формах».

Другие авторы указывают на недемократичный характер президентских полномочий. Так, В. В. Гончаров пишет: «Россия не является ни полупрезидентской, ни даже президентской республикой. Анализ законодательно закрепленных полномочий главы государства позволяет говорить о сверхпрезидентской республике с отсутствием механизма сдержек и противовесов различных ветвей власти.

Россию следует отнести к «нелиберальным демократиям» (аналогично латиноамериканским республикам) с фигурой президента, высоко вознесшегося над партиями (их руководители публично, наперебой клянутся в лояльности и даже преданности главе государства), парламентом (нижняя палата которого может быть в любой момент распущена посредством процедуры доверия-недоверия Правительству, а верхняя наполовину формируется из членов, назначенных главами регионов, в свою очередь,

избранными из числа кандидатур, представленных Президентом), судами и вообще всеми другими политическими институтами». По нашему мнению наличие столь полярных мнений уже указывает на необходимость пристального изучения проблем полномочий российского президента и соотношения их с принципами демократии, которая провозглашается основной доктриной страны.

Рассмотрим объем полномочий Президента РФ в рамках функционирования законодательной, исполнительной властей.

Конституция наделяет Президента РФ комплексом полномочий, позволяющих воздействовать как на формирование Государственной Думы и прекращение ее полномочий, так и на законодательную деятельность.

Глава государства в соответствии Конституцией и Федеральным законом от 18.05.2005 №51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» назначает выборы Государственной Думы. В целях непрерывности деятельности представительного органа и обеспечения прав граждан Российской Федерации на периодические выборы Закон устанавливает, что, если Президент РФ не назначил выборы в установленный законом срок, они назначаются и проводятся Центральной избирательной комиссией РФ.

Право Президента РФ распустить Государственную Думу ограничено Конституцией. Оно может применяться главой государства только в случаях и в порядке, установленных ст. ст. 111 и 117 Конституции. Это полномочие выступает как правовое средство разрешения конфликтных, тупиковых ситуаций, угрожающих параличом власти в стране.

Президент РФ обладает значительными полномочиями, дающими ему возможность участвовать в законодательной деятельности Федерального Собрания.

Говоря о полномочиях Президента в отношении законодательной власти, следует обязательно упомянуть о праве законодательной инициативы (п. «г» ст. 84), праве подписывать и обнародовать законы (п. «д» ст. 84),

праве отлагательного вето в отношении федеральных законов (ч. 3 ст. 107) и праве вносить предложения о поправках, пересмотре положений Конституции (ст. 134).

Что же касается права законодательной инициативы, то, как указывает, например, М.А. Краснов, оно «является одним из весомых рычагов влияния главы государства на политическую реальность». В то же время многие ученые-юристы весьма негативно относятся к наделению Президента правом инициировать принятие законов. Так или иначе следует заметить огромную законотворческую активность нынешнего президента. Причем, обеспеченная большинством в Парламенте, президентская законодательная инициатива является фактически однозначно воплощаемой в форму закона. По мнению многих ученых, при таком соотношении численности парламентских фракций и при учете того, что Президент все чаще предлагает в качестве законодательной инициативы изменение фактически основ законодательства и прямо говорит о необходимости пересмотра Конституции, существует реальная опасность «указного законодательства».

Надо иметь в виду, что в соответствии с мировым опытом ни в президентской, ни в полупрезидентской республике президент не обладает таким правом.

Практика свидетельствует о том, что Президент РФ часто использует предоставленное ему право - выступать инициатором законопроектов. Кроме того, осуществляя правотворческую деятельность, он издает указы, направленные как на защиту прав и свобод всего населения, так и отдельных социальных групп, включая пенсионеров, военнослужащих, студентов и других категорий, особо нуждающихся в защите со стороны государства. Частью указов Президента РФ оформляются решения нормативного характера, т.е. содержащие общие правила поведения, рассчитанные на постоянное или многократное применение и относящиеся к неопределенному кругу лиц, органов государственной власти и управления.

Кроме того, завершая всю законодательную деятельность парламента страны, глава государства наделен правом вето. Право вето позволяет Президенту своевременно реагировать на нарушения прав и свобод, которые еще не возникли, но могут возникнуть в случае вступления в силу закона, нарушающего права и свободы личности

Особое значение имеют послания Президента Российской Федерации. Они не являются обязательными нормативными актами, но служат ориентиром в законодательной деятельности Федерального Собрания по защите прав и свобод личности. Анализ посланий Президента России позволяет сделать вывод, что на протяжении ряда лет глава государства ориентирует все государственные органы на эффективную работу в сфере реализации и защиты прав и свобод граждан. С каждым годом смещаются акценты защиты тех или иных прав. Это связано с тем, что в посланиях делается попытка государственно-правового анализа современного состояния российской государственности. Кроме того, используется метод стратегического планирования для предотвращения возможных неблагоприятных последствий в той или иной сфере конституционно-правовых отношений.

Много споров также в литературе встречается относительно процедуры импичмента Президента, конструкция которой в Российской Конституции фактически нереализуема. В Конституции Российской Федерации (ч. 2 ст. 92 и 91) довольно туманно сформулировано положение о досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия. Не внесло ясности в эту процедуру и соответствующее Постановление Конституционного Суда Российской Федерации, отметившее лишь то, что при проведении такой процедуры должна быть исключена возможность превращения данного порядка в способ необоснованного отстранения Президента Российской Федерации от

должности, а тем более в неконституционный способ присвоения каким-либо органом или лицом властных полномочий главы государства.

Итак, современная российская модель института президентства закреплена в конституционных положениях, содержащихся в главе 1 «Основы конституционного строя» (ст. 11), главе 4, полностью посвященной Президенту, а также в главе 5 «Федеральное Собрание», главе 6 «Правительство Российской Федерации» и в главе 7 «Судебная власть», где содержатся отдельные нормы, касающиеся института президентства. Всего же из 137 статей Конституции главе государства так или иначе посвящены более 30.

Компетенция Президента РФ складывается из функций и полномочий, которыми он наделяется как глава государства. Основными функциями Президента РФ как главы государства, составляющими его компетенцию являются: гарантия Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина; охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности; обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти; определение основных направлений внутренней и внешней политики государства; представление Российской Федерации внутри страны и в международных отношениях.

Президент РФ для осуществления своих многочисленных функций использует вспомогательный аппарат, основу которого составляют Администрация президента, Государственный совет при Президенте РФ и институт полномочных представителей в федеральных округах.

При анализе полномочий президента становится очевидно, что президент РФ фактически является главой исполнительной власти, обладая в ее рамках большими полномочиями. Что касается полномочий в области функционирования законодательной власти, то у президента есть действенный механизм «право вето», а также возможность законодательной инициативы и собственного правотворчества (указы и распоряжения). В

рамках судебной власти полномочия президента самые малочисленные, они ограничиваются кадровой политикой.

Российский Президент обладает довольно обширными полномочиями, которые позволяют ему влиять на деятельность законодательных органов (особенно с учетом абсолютного большинства депутатов пропрезидентской партии «Единая Россия» в парламенте), фактически руководить исполнительными органами (особенно с учетом того, что главы субъектов Федерации назначаются Президентом), влиять с помощью кадровых перестановок на работу судебной власти. Результативность такой президентской власти еще предстоит оценить с позиций как развития демократического режима, так и политической целесообразности.

**Подытоживая вышесказанное, стоит отметить, что Президент Российской Федерации предстает одновременно и в качестве главы государства, конституционно дистанцированного от всех ветвей власти, но при этом обладающего одновременно значительной частью полномочий каждой из них и (или) не менее эффективными механизмами воздействия на них, и в качестве фактического руководителя федеральных органов исполнительной власти. Многие ученые-юристы негативно оценивают такое смешение функций главы государства и фактического руководителя Правительства.**

## Заключение

Статья 10 Конституции РФ закрепляет, что государственная власть в РФ осуществляется на основе разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. При этом во главе осуществления государственной власти стоит Президент Российской Федерации, который не входит ни в одну из перечисленных властей. Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ обеспечивает взаимодействие властей в Российской Федерации, тем самым является именно главой государства, о чем прямо говорится в ч.2 ст.80 Конституции РФ, а также выступает гарантом прав и свобод человека и гражданина.

Такая роль Президента РФ не случайна, так как обеспечение устойчивой системы управления является одной из политических задач в любом государстве, а институт Президента как раз таки призван обеспечить устойчивость такого механизма власти. Обратимся к Конституции РФ и ряду иных нормативных актов, регламентирующих деятельность властей, можно увидеть, что если государственные структуры законодательствуют, управляют, осуществляют правосудие, то одной из главных задач Президента РФ является олицетворение государства как внутри страны, так и вовне.

Тем самым, институт Президента РФ выступает основным звеном системы государственных органов власти, что вполне обусловлено широким кругом его полномочий как главы государства. Тем самым, особая роль Президента РФ отведена именно в государственном механизме страны, где он выполняет функции своеобразного арбитра, осуществляя собой государственную власть.

Так, компетенция Президента РФ можно разделить на определенные группы, где он как глава государства, решает многочисленные вопросы, имеющие большое политическое значение. Сама же компетенция Президента РФ закреплена как в Конституции РФ, так и в отдельных нормативных актах, которые конкретизируются отдельными указами.

Анализ конституционно-правовых норм относительно порядка выборов Президента РФ и прекращения исполнения его полномочий как главы государства показал, что до конца вопрос о прекращении исполнения полномочий Президента РФ, в частности в случае досрочного прекращения, не урегулирован должным образом.

Так, остается не ясным вопрос относительно действий Президента РФ при принятии решения об отставке, какой из органов государственной власти правомочен принять отставку главы государства, и как юридически оформить такое решение.

По смыслу ст.102 Конституции РФ единственным органом, обладающим правом принять отставку Президента РФ, является Совет Федерации Федерального Собрания РФ, так как именно к ведению этого органа относится назначение выборов Президента РФ и отрешение Президента РФ от должности. Хотя, «отрешение от должности» и «отставка» не равнозначные понятия, всё-таки было бы логичным дополнить ст.102 Конституции РФ отнесением к ведению Совета Федерации отставки Президента РФ.

Процедура досрочного прекращения исполнения полномочий Президента РФ по такому критерию как «стойкая неспособность исполнять полномочия Президента РФ» также не закреплена на законодательном уровне. В частности, отсутствует конкретный перечень заболеваний, которые могли бы послужить основанием для рассмотрения вопроса о досрочном прекращении исполнения полномочий президента.

Следовательно, определение механизма и критериев оценки неспособности осуществления полномочий, возможно либо путем конкретизации положений ст.92 Конституции РФ с внесением в неё соответствующих дополнений, либо путем принятия федерального конституционного закона, регламентирующего вопросы досрочного прекращения полномочий Президента РФ по данному критерию.



Относительно такого основания досрочного прекращения полномочий как «отрешение от должности» можно сказать, что в законе предусматривается возможность отрешения Президента РФ на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в совершении тяжкого преступления, однако не предусматривается такая возможность в случае совершения особо тяжкого преступления, за исключением государственной измены, что особо оговорено в ст.93 Конституции РФ.

Соответственно, для разрешения указанной ситуации, необходимо закрепление на законодательном уровне положения о том, что понятие «тяжкое преступление» в конституционной трактовке охватывает и категорию предусмотренных УК РФ особо тяжких преступлений.

Рассматривая процедуру отрешения от должности Президента РФ, ещё раз подчеркнем её усложненный порядок, который в какой-то степени затрудняет привлечение к ответственности главу государства. Это обусловлено прежде всего ограниченным сроком принятия такого решения. В случае, если в течение трехмесячного срок решение об отрешении не будет принято, обвинение, выдвинутое в отношении Президента РФ вполне считается отклоненным. Относительно процедуры отрешения от должности Президента РФ есть ещё ряд не урегулированных вопросов. Так, Государственная Дума, принимая решение о выдвижении обвинения лишена, возможности осуществлять выемку необходимых документов, опрашивать свидетелей, проводить иные действия, что не дает возможность обосновать выдвинутое обвинение против Президента РФ.

На сегодняшний день также отсутствует нормативный акт, регулирующий порядок исполнения Председателем Правительства РФ полномочий Президента РФ в случае его прекращения исполнения полномочий по данному основанию, что является существенным пробелом в законодательстве. Таким образом, можно сказать, что сам механизм реализации процедуры отрешения от должности Президента РФ не урегулирован должным образом.

## Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации: прин. всенар. голос. 12 дек. 1993 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014 г. - №31. – Ст. 4398

2. Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы: Закон Российской Федерации к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 05.01.2009. — № 1. — Ст. 1.

3. О выборах Президента Российской Федерации: федер. закон от 10 янв. 2003 г. №19-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. - №2. – ст. 171.

4. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 02 мая 2012 г. №40 – ФЗ // Российская газета. — № 188. — 31.08.2004.

5. О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи: федер. закон от 12 фев. 2001 №12-ФЗ // СПС «Консультант Плюс». Версия Профи. – 2016.

6. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 21 фев. 2014 № 19-ФЗ. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. - №44. –Ст. 739.

7. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12 июня 2002 № 67-ФЗ // Российская газета. – 2002.

8. Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального собрания Российской Федерации в законотворческом процессе: Указ Президента РФ от 13 апр.

1996 № 68 549: текст по сост. на 12.фев.2015 г. // СПС «Консультант Плюс». Версия Профи. – 2016.

9. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе : Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2000. - № 20. - Ст. 2112.

10. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июня 2003 г. № 10- П // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 25. – Ст. 2564.

11. Постановление Конституционного Суда РФ 30 октября 2003 г. № 15-П // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 44. – Ст. 4358.

12. Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 6 июля 1999 г. № 10-П // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. - №29. – ст.3773

13. Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апр.1996 г. по делу № 10-П // СПС «Консультант Плюс». Версия Профи. – 2016.

14. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 дек.1998 г. по делу №28-П // СПС «Консультант Плюс». Версия Профи. – 2016.

15. Постановление ЦИК РФ от 22 декабря 2007 г. № 80 / 644-5 // Вестник ЦИК РФ. – 2008. – № 4.

16. Ардашкин, И. Б. Доверие в науке и религии: к вопросу о становлении культуры доверия / И. Б. Ардашкин // Вестник Томского государственного университета. – 2013. – № 370. – С. 55–60

17. Асланов, М.А. Конституционно-правовой механизм избрания Президента Российской Федерации. / М.А. Асланов // Законность и правопорядок в современном обществе. – 2015. - № 25. – С.50-54

18. Авакьян, С. А. Конституционное право России. / С.А. Авакьян. – М.: Юристъ, 2005. – С.346

19. Авакьян С.А. Конституционное право. / С.А. Авакьян. - М. - 2012. - С. 477–479. 69

20. Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации. / М.В. Баглай. - М. - 2009. - С. 489–500.
21. Васильева, М.М. История становление президентской власти РФ. / М.М.Васильева // Вестник МГУ. – 2010. - №581. – С.33-45
22. Водяницкий, В.А. История становления института президентства в России. / В.А. Водяницкий // Вестник Русской христианской гуманитарной академии. – 2012. - №3. – С. 192-196.
23. Дегтев, Г.В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы./Г.В. Дегтев. – М.:Юристъ. – 2015. – С.15
24. Зубова, А.Б. История России. XX век: 1939-2007 / под ред. А. Б. Зубова. — М. - 2010. — С. 621.
25. Каллагов, Т. Э. Конституционное право Российской Федерации. / Т.Э. Каллагов. – М. - 2010. – С.27
26. Краснов, М. А. Глава государства: рецепция идеи «отцовства». / М.А. Краснов // Гражданское общество и правовое государства. – 2008. – № 6. – С.33.
27. Командирова, Т.Г. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации». / Т.Г. Командирова, О.В. Кузнецова, А.Л. Немчанинов. – М. - 2013. – С.46
28. Козлова Е.И. К истории становления института Президента в Российской Федерации. / Е.И. Козлова // Российская газета. – 2004. - №3.
29. Козлова, Е.И. Конституционное право России. / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. - М. - 2010. - С. 394–402. 30. Лазарев Б.М. Президент СССР. / Б.М.Лазарев // Советское государство и право. – 1990. - №7. – С.15
31. Кучерена, А.Г. Правовое регулирование общественного контроля на выборах. / А.Г.Кучерена // Право и жизнь. – 2013. – № 3. – С.14.
32. Сальников, В.П.Становления института Президентства в Российской Федерации: исторический и конституционно-правовой аспекты /

В.П. Сальников, В.И.Кайнов // Мир политик и социологии. – 2013. – 12. – С.38-46 70

33. Сильвестрова, Т.А. Финансовое обеспечение выборов Президента России. / Т.А. Сильвестрова // Бюджетные организации: бухгалтерский учет и налогообложение. – 2008. – № 2. – С.24

34. Турищева, Н.Ю. Избирательная система Российской Федерации: итоги и перспективы развития. / Н.Ю. Турищева // Право и государство: теория и практика. – 2014. – № 3. – С. 19-23.

35. Турищева, Н.Ю. Судимость как основание ограничения пассивного избирательного права. / Н.Ю. Турищева // Государство и право. – 2013. – № 10. – С. 63-71

36. Хутинаев И. Д. Институт Президента и проблемы формы государства. / И.Д. Хутинаев // Государство и право. – 1995. – № 2. – С.12

37. Чиркин, В.Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование. / В.Е. Чиркин. - М. - 2010. - С. 39.

38. Чиркин В.Е. Конституционное право в Российской Федерации. / В.Е. Чиркин. - М. - 2001. - С. 321.

39. Шульженко, Ю.Л. Конституционное право России: Курс лекций. / Ю.Л. Шульженко, С.И. Некрасов, А.Н. Лебедев. - М. - 2007. - С. 239.

40. Яшкова, Т.А. Определение и содержание термина «институт президентства»./Т.А. Яшкова// Вестник ТГУ. – 2015. - №16. – С.44-48

