

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование кафедры)

40.03.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовой

(направленность (профиль)/специализация)

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему «Президент Российской Федерации в системе власти современной России»

Студент

А.А. Исраилов

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

Н.А. Блохина

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Допустить к защите

И.о. заведующего кафедрой, к.ю.н. Н.А. Блохина _____

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

«_____» _____ 20____ г.

Тольятти 2018



Росдистант

ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

Аннотация

Актуальность темы исследования обусловлена относительно недавней историей становления института президентства в Российской Федерации. Если во многих зарубежных странах институт президентства имеет многовековую историю, то в условиях России история президентства насчитывает менее трех десятилетий. Рассмотрение вопроса о статусе Президента невозможно без рассмотрения вопроса о его месте в системе органов государственной власти.

Объектом настоящего исследования выступают общественные отношения, складывающиеся при осуществлении Президентом России своих полномочий.

Предметом данного исследования являются конституционные нормы, закрепляющие его правовой статус по взаимодействию с органами государственной власти России.

Цель работы состоит во всестороннем системном анализе элементов правового статуса Президента России, выявлении проблемных моментов во взаимодействии Президента РФ с иными органами государственной власти, выработке предложений по совершенствованию действующего законодательства и правоприменительной практики.

Для достижения указанной цели поставлены следующие **задачи**:

- исследовать исторические предпосылки формирования института президентства в России;
- проанализировать место и роль главы российского государства в современных реалиях;
- раскрыть особенности конституционно-правового статуса Президента России и особенности его взаимоотношений с отдельными ветвями государственной власти;
- выявить проблемы во взаимоотношениях Президента РФ с отдельными ветвями государственной власти;

сформулировать предложения по совершенствованию правового механизма взаимоотношений главы государства с отдельными ветвями государственной власти Российской Федерации.

Методологическую основу составили следующие методы: диалектический, формально-юридический, исторический, анализа и синтеза, индукции и дедукции.

Нормативная основа исследования. Данная работа невозможна без анализа нормативной базы: Конституции Российской Федерации, законов и подзаконных актов.

Эмпирическая основа работы представлена судебной практике, прежде всего практика Конституционного Суда Российской Федерации.

Научная новизна исследования заключается в исследовании места Президента России с учетом современных реалий.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Проведенное исследование может стать основой для последующих исследований по данной проблематике. Предложения по совершенствованию законодательства могут быть задействованы в правотворческой деятельности.

Структура работы обусловлена логикой исследования, ее целями и задачами. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих пять параграфов, заключения, списка используемых источников. Объем работы – 42
страницы.

Оглавление

Введение	5
Глава 1. Основы статуса Президента Российской Федерации	8
1.1. Понятие и историко-правовые предпосылки становления института президентства в России	8
1.2. Специфика конституционно-правового статуса главы государства в Российской Федерации	13
Глава 2. Взаимодействие Президента Российской Федерации с ветвями государственной власти	20
2.1. Президент Российской Федерации и законодательная власть	20
2.2. Президент Российской Федерации и система исполнительной власти	26
2.3. Президент и судебная власть	30
Заключение	34
Список используемых источников	37

Введение.

Актуальность темы исследования обусловлена относительно недавней историей становления института президентства в Российской Федерации. Кардинальный «скачок» России из одной формации в другую predetermined необходимость поиска оптимальной модели власти, без чего невозможно поступательное развитие нашей страны. Если во многих зарубежных странах институт президентства имеет многовековую историю, то в условиях России история президентства насчитывает менее трех десятилетий.

Рассмотрение вопроса о статусе Президента невозможно без рассмотрения вопроса о его месте в системе органов государственной власти.

Степень разработанности темы. На данный момент имеется достаточно обширный перечень работ, посвященный правовому статусу главы государства. Главе государства посвящались свои работы исследователи в разные временные эпохи.

Вопросы правового статуса Президента рассматривались в трудах многих представителей современной юридической науки: С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, М.В. Баглая, П.Д. Баренбойма, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, О.Е. Кутафина, В.О. Лучина, Б.А. Страшуна, С.М. Шахрая, Б.С. Эбзеева и др.

Между тем, достаточно скромная нормативно-правовая основа правового статуса Президента РФ, оставляет весьма широкий простор для научных исследований.

Объектом настоящего исследования выступают общественные отношения, складывающиеся при осуществлении Президентом России своих полномочий.

Предметом данного исследования являются конституционные нормы, закрепляющие его правовой статус по взаимодействию с органами государственной власти России.

Цель работы состоит во всестороннем системном анализе элементов правового статуса Президента России, выявлении проблемных моментов во взаимодействии Президента РФ с иными органами государственной власти, выработке предложений по совершенствованию действующего законодательства и правоприменительной практики.

Для достижения указанной цели поставлены следующие **задачи**: исследовать исторические предпосылки формирования института президентства в России; проанализировать место и роль главы российского государства в современных реалиях; раскрыть особенности конституционно-правового статуса Президента России и особенности его взаимоотношений с отдельными ветвями государственной власти; выявить проблемы во взаимоотношениях Президента РФ с отдельными ветвями государственной власти; сформулировать предложения по совершенствованию правового механизма взаимоотношений главы государства с отдельными ветвями государственной власти Российской Федерации.

Методологическая основа. В работе применен комплексный подход при изучении материалов и документов, нормативно-правовых актов и научно-теоретической литературы по исследуемой проблематике.

Указанный подход невозможен без использования следующих методов научного познания: диалектический, формально-юридический, исторический, анализа и синтеза, индукции и дедукции.

Нормативная основа исследования. Данная работа невозможна без анализа нормативной базы: Конституции Российской Федерации, законов и подзаконных актов.

Эмпирическая основа работы представлена судебной практике, прежде всего практика Конституционного Суда Российской Федерации.

Научная новизна исследования заключается в исследовании места Президента России с учетом современных реалий.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Проведенное исследование может стать основой для последующих исследований по данной проблематике. Предложения по совершенствованию законодательства могут быть задействованы в правотворческой деятельности.

Структура работы обусловлена логикой исследования, ее целями и задачами. Работа состоит из введения, двух глав, заключения, списка используемых источников.

Глава 1. Основы статуса Президента Российской Федерации

1.1. Понятие и историко-правовые предпосылки становления института президентства в России

К должности Президента, как таковой, особое внимание было приковано после принятия Закона СССР «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) СССР» 14 марта 1990 г. Съездом народных депутатов СССР¹. Этими же актами вводилась и вспомогательная должность вице-президента. Были внесены и соответствующие изменения в союзную Конституцию 1977 года, которая была дополнена новой главой о Президенте, обеспечивающим взаимодействие государственных органов² и избираемым гражданами СССР, с оговоркой в отношении первого кандидата М.С. Горбачева, избранного на Съезде народных депутатов. Аналогичная тенденция фактически была подхвачена и республиками в составе СССР.

В дальнейшем на основе решения принятого на общероссийском референдуме, был введен пост Президента РСФСР³. Законодательно пост Президента РСФСР был оформлен принятием Съездом народных депутатов РСФСР 24 марта 1991 г. Законом об изменениях и дополнениях Конституции РСФСР, в результате чего была введена отдельная глава, посвященная Президенту РСФСР. В развитие конституционных положений были приняты Закон от 24 апреля 1991 г. «О Президенте РСФСР» и Закон от 24 апреля 1991 г. «О выборах Президента РСФСР».

¹ Ведомости СНД СССР и ВС СССР. - 1990. - № 12. - Ст. 189.

² Коржихина, Т.П. Советское государство и его учреждения (ноябрь 1917 г. — декабрь 1991 г.). - М., 1994. С. 354.

³ 69,85 % избирателей, принявших участие в референдуме, проголосовали «за» // Известия. — 1991. — 27 марта.

Данные законы послужили нормативной основой выборов первого президента РСФСР 12 июня 1991. Как известно победу тогда одержал Б.Н. Ельцин

Движение на пути к демократическим стандартам можно было наблюдать и в судебной системе РСФСР. Впервые образовался такой независимый орган по охране Конституции, действующего законодательства и правопорядка как Конституционный Суд РСФСР — высший орган в российской судебной системе по конституционному судопроизводству⁴. На территории России данный орган фактически пришел «на смену» недолго просуществовавшему Комитету конституционного надзора СССР, который нельзя было назвать органом независимым, поскольку он, формировался Съездом народных депутатов СССР.

Учреждение должности Президента в период «перестройки» в СССР стало своеобразным обобщением мнений депутатов, юристов, политологов в ходе обсуждения назревших новых законодательных преобразований. На тот период требовалось разграничение государственной и партийной компетенции, оперативное реагирование на «внештатные» обстоятельства и стремление к демократии и разделению властей, предполагающее наличие арбитра между ветвями власти.

В процессе разработки проекта новой Конституции России во главу угла ставился вопрос об оптимальной для России модели президентской власти.

По сути, спор шел о необходимости установления в России президентской или парламентской республики. В первом случае речь шла о сильном президенте, его роли как полновесного представителя государства и народа. Во втором, президенту отводилась роль лишь исполнителя текущих государственных задач. При этом ответственность предполагалась куда более весомая, в результате чего от этой модели было принято решение отойти, а

⁴ Закон РСФСР от 12.07.1991 г. № 1599-1 «О Конституционном Суде РСФСР» (ред. от 25.02.1993 г.) Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. - 1993. - № 12. - Ст. 429.

сугубо исполнительские функции возложить на Совет Министров исполнительный орган, формируемый и подотчетный законодательному органу и ответственный перед ним. Президент же становился носителем власти в широком смысле слова, арбитром и блюстителем правопорядка и законности. В любом государстве не исключены конфликты между отдельными ветвями или отдельными органами государственной власти. Роль главы государства как арбитра весьма значима.

Ввиду развития государственности и создания новых механизмов развития государственного строя, общественных институтов расширяется и субъектный состав согласительных процедур. О.Е. Кутафин, предвидя дальнейшее развитие института согласительных процедур в конституционном праве, оставляет перечень их субъектов открытым. С развитием Российского государства круг субъектов значительно расширяется, сейчас это не только государственные органы и граждане, но и особые общественно-государственные образования, такие как общественные палаты, экспертные советы, общественные советы, участники процедур реализации основных демократических институтов посредством электронной связи, в том числе и лица, активно участвующие в обсуждениях и опросах, международные организации, парламентарии и их объединения, арбитры, третья (независимая) сторона. Например: «При разрешении разногласий между двумя субъектами в качестве арбитра может выступать третий субъект РФ, не имеющий отношения к указанному разногласию, в лице делегации, сформированной его органами государственной власти» возможны также различные смешанные, многоступенчатые процедуры⁵.

В юридической среде не было единого мнения относительно правильности и необходимости определенной модели президентской власти. Одни юристы все еще ставили под сомнение и саму необходимость данного института, анализируя практическую целесообразность его деятельности

⁵ Бекмурадов К.А. Значение конституционных согласительных процедур в системе разделения властей Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9. С. 94 - 100.

ввиду наличия всей совокупности условий для узурпации государственной власти⁶. С другой стороны, не уступали в дискуссии и последователи президентской республики, утверждая, что законодательный орган не в силах провести в жизнь все необходимые социально-политические и экономические изменения в результате отсутствия у него маневренности и оперативности в принятии решений — того, чем обладает исполнительная власть.

При создании модели власти Президента РСФСР большинство депутатов в свете неминувости реформы политической системы видели наиболее демократически рациональный вариант в Президенте, являющемся не только главной фигурой в государственном аппарате, но и главой исполнительной власти. Данный его статус был также хорошо совместим с функциональной обособленностью законодательного органа⁷.

Закон «О Президенте РСФСР» от 24 апреля 1991 года (ст. 5) заложил основы института президентства, отличающийся главенствующим положением по отношению к исполнительной власти. При этом стоит отметить, что именование Президента главой государства законодательно закреплено не было, но предполагалась исходя из его компетенции и статуса как высшего должностного лица государства.

Полагаем, что такая модель властеотношений на тот момент являлась наиболее приемлемой, можно даже сказать, «переходящей» от этапа со «всевластием» Советов и партии до воссоздания модели, приближенной к демократической с наличием механизма разделения властей не только предполагаемого, но и действующего. В условиях, когда власть Съезда народных депутатов была всеобъемлющей, трудно было бы ввести что-либо иное, так как неизбежно последовал бы всплеск социального протеста на фоне многочисленных существующих проблем. При этом, данные проблемы

⁶ См.: Окуньков, ЛА. Президент Российской Федерации. — М., 1996. С. 11-19; Авакьян С.А. Президент Российской Федерации: эволюция конституционного статуса // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. — № 1. — 1998. С. 8-10.

⁷ Бондарец Е.Б. Конституционно-правовой статус главы государства в системе власти современной России: дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2014. С. 76.

были не только социальными, но и экономическими, а потому для их разрешения требовалась единоличность и прагматичность президентской власти во главе с сильным народным лидером.

Некоторой недоработкой на тот момент явилась прямая имплементация (дублирование) западного образца разделения властей (французского), без постепенного внедрения отдельных составляющих системы для более плавного (эволюционного) и в связи с этим устойчивого развития демократического государства. Любая модель предполагает, прежде всего, естественное историко-политическое развитие и становление в рамках конкретного государства, а заимствование чего-то инородного всегда вызывает массу «несостыковок», длительные процессы «притирки» и привыкания, адаптации в существующих условиях. Так, заимствованная модель оказалась не вполне соответствующей российским реалиям, общественному менталитету и потому в ходе реализации породила отдельные проблемы (например, такие, как коррупционность и преступность в государственных органах)⁸.

Действующая Конституция предоставила Президенту большой объем полномочий практически во всех сферах государственной жизни.

Имплементация зарубежного опыта, накопленного к тому времени в других странах, на первых этапах его использования в России спровоцировало немало социально-политических кризисов. Для их преодоления необходимо было сосредоточить большой объем управленческих функций в руках главы государства для «волевой» координации действий государственных органов и ускорения процесса адаптации новой системы в условиях Российского государства.

⁸ См., напр.: Расследование преступлений коррупционной направленности. [Электронный ресурс] Официальный сайт Следственного комитета РФ. <http://www.sledcom.m/conuptiow/mquest/>; Статистика коррупции. [Электронный ресурс] // Официальный сайт газеты «Взгляд». — URL: <http://vz.m/society/2010/12/9/453490.html>; Кривая роста. [Электронный ресурс] Официальный сайт «Российской газеты». <http://www.rg.m/2012/09/27komwtsia-site.html>.

В связи с чем, происходит расширение президентских полномочий и укрепление вертикали власти, особенно выраженное в первые 10 лет становления системы разделения властей во главе с Президентом России.

На сегодняшний день можно констатировать, что новая система власти в Российской Федерации в основе своей сформирована и функционирует в «штатном» режиме.

За последние 25 лет было сделано немало на пути создания демократического правового государства, на пути провозглашения базовых, присущих такому государству принципов, но стоит также заметить, что процесс становления институтов демократического государства еще не завершен, что механизмы реализации государственной власти и ее разделения требуют модернизации.

Данный факт подтверждается и представителями власти, в связи с чем разрабатываются соответствующие программы, нормативно-правовые акты, направленные на поэтапное реформирование и демократизацию системы государственной власти России, анализ которых позволит нам спрогнозировать ближайшие перспективы развития Российского государства⁹.

По большому счету, в мире нет двух абсолютно идентичных моделей республики. Каждая страна характеризуется своими историческими, религиозными, национальными и иными особенностями. Слепое копирование чужого опыта, как правило, сопровождается социально-политическим кризисом.

1.2. Специфика конституционно-правового статуса главы государства в Российской Федерации

⁹ Бондарец Е.Б. Конституционно-правовой статус главы государства в системе власти современной России: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2014. С. 78-79.

Конституция РФ провозглашает Президента РФ главой государства, а также отводит Президенту РФ ведущее место в системе органов государственной власти. Данный вывод можно сделать, в том числе и по порядку расположения глав Конституции РФ. Глава «Президент Российской Федерации» предшествует главам о Федеральном Собрании, Правительстве и судебной власти. Из текста Основного Закона следует, что он входит нив одну из ветвей власти. Ему отводится роль арбитра в случае возможных споров между ветвями власти. Кроме того, он гарант Конституции, гарант прав и свобод человека и гражданина.

Как отмечается многими исследователями, с момента учреждения должности Президента РФ, наблюдается неуклонная тенденция к росту объема его полномочий. Так, М.А. Краснов насчитал более 450 полномочий, закрепленных за Президентом РФ в законах и подзаконных актах¹⁰. Причем эти полномочия в самых разных сферах жизни государства и общества.

Поэтому иногда о России говорят, как о «суперпрезидентской республике». Итак, на чем же конкретно основываются такие выводы о полномочиях Президента Российской Федерации и его роли в системе управления страной.

Рассмотрим нормативную составляющую данного вопроса. Во-первых, исходным является закрепление за Президентом роли главы государства, арбитра при возможных конфликтах среди ветвей власти, гарантом Конституции.

Во-вторых, Президент избирается всенародно, то есть свой мандат он получает от всего народа Российской Федерации.

В-третьих, Президент неподконтролен ни со стороны общества, ни со стороны органов власти. А процедура его отрешения от должности носит исключительный характер и, по сути, является практически неосуществимой.

¹⁰ См.: Краснов. М.А. Доктрина «подразумеваемых (скрытых) полномочий» главы государства в российской конституционно-правовой практике // Конституционный вестник. 2010. № 2 (20). С. 68-81.

В-четвертых, судьба Правительства находится в руках Президента. Более того, ряд министерств и ведомств напрямую подчиняются Президенту РФ. Утверждает систему и структуру исполнительной власти также Президент.

В-пятых, Президент представляет кандидатуры на должность судей высших судов, назначает иных федеральных судей, формирует единолично, либо на паритетных началах некоторые государственные органы. Усилились полномочия Президента по отношению к прокуратуре.

В-шестых, Президент обладает широкими полномочиями и в сфере законотворчества (законодательная инициатива, отлагательное вето, промульгация законов). Сюда же следует отнести и право на оглашение президентского послания Федеральному Собранию, которое, по сути, является «дорожной картой» не только в законотворчестве, но и всей политической жизни общества и краткосрочную и среднесрочную перспективу.

Помимо этого, что немаловажно, Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики, утверждает военную доктрину и так далее.

Сказанное позволяет согласиться с С.А. Авакьяном в том, что «Президент ключевая фигура в руководстве государством, первое лицо политической жизни страны»¹¹.

Как отмечает А.А. Югов, гарантом единства публичной власти служит Президент Российской Федерации. Основной Закон страны в ст. 80 непосредственно на главу государства возлагает обязанность принимать меры по охране суверенитета России, ее независимости и государственной целостности, обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. В силу своей особой политической природы и особого места в политической системе Президент

¹¹ Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. — М., 2010. С. 347.

РФ, будучи главой государства, в то же время является верховным координатором всей системы публичной власти¹².

Полномочия Президента РФ следует группировать в зависимости от сфер их реализации:

- 1) формирование и участие в деятельности федеральных органов государственной власти;
- 2) обеспечение осуществления полномочий федеральной государственной власти на всей территории России;
- 3) руководство внешней политикой;
- 4) руководство в военной сфере;
- 5) иные функции, возложенные Конституцией РФ на российского Президента РФ¹³.

Рассмотрим указанные полномочия. Как уже говорилось, Президент РФ, участвуя в формировании органов государственной власти:

утверждает систему и структуру федеральных органов исполнительной власти¹⁴;

назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации¹⁵;

представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации; по предложению Председателя Правительства РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства,

¹² Югов А.А. Единство и дифференциация публичной власти: система разделения властей // Российская юстиция. 2017. № 9. С. 5 - 8.

¹³ Бондарец Е.Б. Конституционно-правовой статус главы государства в системе власти современной России: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2014. С. 88.

¹⁴ См.: Указ Президента РФ от 21.05.2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2754.

¹⁵ Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ). ст. 83 // СЗ РФ. 2014. № 9. Ст. 851.

федеральных министров, вправе председательствовать на заседаниях Правительства¹⁶;

представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, а также кандидатуру Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей, назначает судей других федеральных судов, прокуроров субъектов Российской Федерации, некоторые другие прокурорские должности¹⁷;

формирует Совет безопасности, Администрацию Президента, назначает своих полномочных представителей, высшее командование Вооруженных Сил России, дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях в соответствии с действующим законодательством назначает иных должностных лиц исполнительной власти, а также органов государственной власти со специальными полномочиями¹⁸;

вправе отменять постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам, указам Президента РФ¹⁹;

непосредственно руководит некоторыми федеральными органами исполнительной власти (Минобороны, МВД, МЧС, МИД, Минюст, некоторыми службами и агентствами).

Принадлежат Президенту Российской Федерации и большие полномочия по в кадровой сфере. По подсчетам М.А. Краснова таких полномочий 80 (от

¹⁶ Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ). ст. 83 // СЗ РФ. 2014. № 9. Ст. 851.

¹⁷ Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ). ст. 83 // СЗ РФ. 2014. № 9. Ст. 851.

¹⁸ Например, на паритетных началах с Государственной Думой РФ и Советом Федерации формирует Центральную избирательную комиссию РФ.

¹⁹ Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ). ст. 115 // СЗ РФ. 2014. № 9. Ст. 851.

права назначать на должность, до права привлекать к дисциплинарной ответственности).

В рамках второй группы полномочий по обеспечению осуществления полномочий федеральной государственной власти на территории России Президент Российской Федерации:

использует согласительные процедуры для разрешения разногласий между федеральными органами и органами государственной власти субъектов Российской Федерации обращается с запросом в Конституционный Суд РФ о проверке конституционности правовых актов и по другим основаниям, предусмотренным Конституцией, а также в иные федеральные суды²⁰.

вправе досрочно прекращать полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (в случае неприведения в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законом принятого им правового акта) и высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) путем отрешения его от должности в связи с выражением ему недоверия парламентом субъекта, а также отрешения от должности в связи с утратой доверия Президента за ненадлежащее исполнение своих обязанностей²¹.

В сфере внешней политики глава государства заключает международные договоры, назначает и отзывает дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях, принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей, предоставляет полномочия на

²⁰ Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ). ст. 85 // СЗ РФ. 2014. № 9. Ст. 851.

²¹ Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Ст.ст. 9, 19 (ред. от 25.11.2013 г.) // Российская газета. № 267. 2013. 27 ноября.

ведение переговоров и подписание международных договоров²², обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства²³.

При реализации полномочий по руководству в военной сфере, глава Российского государства:

утверждает военную доктрину Российской Федерации назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил РФ²⁴,

возглавляет Совет Безопасности страны²⁵,

является Верховным главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации²⁶,

вводит военное и чрезвычайное положение в стране либо на ее части²⁷.

²² См.: Федеральный закон от 15.07.1995 г. № 101-03 «О международных договорах Российской Федерации» (ред. от 25.12.2012 г.) // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7579.

²³ Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ). ст. 84 // СЗ РФ. 2014. № 9. Ст. 851.

²⁴ Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ). ст. 83 // СЗ РФ. 2014. № 9. ст. 851.

²⁵ Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ). ст. 83 // СЗ РФ. 2014. № 9. ст. 851.

²⁶ Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ). ст. 83 // СЗ РФ. 2014. № 9. ст. 851.

²⁷ Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277; Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2017) «О военном положении» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

Глава 2. Взаимодействие Президента Российской Федерации с ветвями государственной власти

2.1. Президент Российской Федерации и законодательная власть

Необходимым условием проведения эффективной внутренней и внешней политики России является взаимодействие ее Президента с Федеральным Парламентом, поскольку в правовом государстве именно законами закрепляются наиболее важные аспекты общественной и государственной жизни.

Начнем с того, что Президент РФ обладает правом законодательной инициативы. Причем согласно ч. 1.2. ст. 50 Регламента Государственной Думы РФ, законопроекты, вносимые Президентом РФ, подлежат рассмотрению в приоритетном (первоочередном) порядке²⁸.

В настоящее время действует Указ Президента, регламентирующий порядок взаимодействия Президента РФ с палатами Федерального Парламента²⁹. Президент имеет своих представителей в палатах Федерального Собрания.

Президент РФ обращается к палатам Федерального Собрания с ежегодным посланием. Роль данных посланий весьма велика в современной российской действительности. По сути президентское послание есть программный документ, расставляющий приоритеты во внутренней и внешней политике государства. А поскольку, как уже говорилось выше, наиболее важные направления общественной и государственной жизни определяются законами, послание Президента России есть ориентир законотворческой работы.

Справедливости ради, отметим, что послания являются определенным «маяком» и для исполнительной власти. Поскольку именно на ней лежит обязанность по исполнению законов и указов Президента РФ. Так, согласно

²⁸ Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-П ГД (ред. от 23.03.2018) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

²⁹ Указ Президента РФ от 13.04.1996 № 549 (ред. от 12.02.2015) «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального собрания Российской Федерации в законотворческом процессе» // СЗ РФ. 1996. № 16. Ст. 1842.

ст. 4 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», федеральное правительство в пределах своих полномочий организует исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации, осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принимает меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации³⁰.

Как известно, деятельность органов власти находит свое выражение в их актах. Согласно Конституции РФ, Президент РФ издает указы и распоряжения. Указы, как правило, носят нормативный характер. Распоряжения, как правило, носят ненормативный характер.

Принятие Президентом правовых актов, в отличие от принятия законом парламентом происходит более оперативно. Это имеет особое значение в случае необходимости восполнить правовую лауну, впредь до принятия федерального закона.

Такой вывод можно сделать из правовой позиции Конституционного Суда, выраженной им в одном из постановлений: «По смыслу статей 80 (часть 2) и 90 (части 1 и 3) во взаимосвязи со статьями 4 (часть 2), 7 (часть 2), 10, 11 (часть 1), 15 (части 1 и 2), 39, 45 (часть 1), 71 (пункты «в», «ж»), 72 (пункт «ж» части 1), 76 (части 1 и 2), 77 (часть 2), 78 (часть 1), 82 (часть 1), 110, 114 (пункты «в», «г», «е» части 1) и 115 Конституции Российской Федерации, в данном случае, когда предметом регулирования является полномочие, относящееся, по существу, к сфере функционирования исполнительной власти и ее органов, и имеет место рассогласование всей системы правовых норм, регулирующих организацию государственного пенсионного обеспечения, - при том, что федеральный законодатель на

³⁰ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

протяжении длительного времени не внес необходимых корректив в соответствующие законодательные акты, - Президент Российской Федерации, в осуществление предусмотренного Конституцией Российской Федерации полномочия по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти и в целях исполнения возложенной на него обязанности по охране прав и свобод человека и гражданина, был вправе предпринять правовое регулирование указом - при условии, что действие такого указа во времени ограничивается моментом вступления в силу соответствующего законодательного акта³¹.

Введение института ответственности Правительства перед Государственной Думой ФС РФ и института парламентского расследования пока только начинают развиваться и осваиваться в существующей системе государственного управления, но само новшество является несомненно значимым в совершенствовании механизма разделения властей и не может пройти незамеченным.

В 2012 году были приняты ряд законодательных новелл, направленные на развитие парламентаризма. Однако данные реформы имеют обратную сторону.

Увеличение количества партий в связи со снижением количественного регистрационного барьера (до 500 человек), привело к рассредоточению оппозиционных сил, что еще более снижает возможность появления в России сильной конкурирующей оппозиции, способствующей созданию здорового политического климата и, как следствие, принятию эффективных управленческих решений, основанных на компромиссе и учете мнения больших групп населения. Плюсы такой политической конкуренции мы можем наблюдать в США, Франции, Великобритании, других странах, где благодаря мотивации властных структур на наращивание эффективности

³¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 25.06.2001 № 9-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 27 сентября 2000 года № 1709 «О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 6.

государственных институтов и проводимой политики существует развитое гражданское общество.

Полагаем, основным органом на пути к созданию действенного механизма «сдержек и противовесов» мог бы стать сильный законодательный орган. В настоящее время Федеральное Собрание РФ является органом в большей степени выполняющим «технические» функции, нежели представляющим реальный противовес другим ветвям власти (государственным органам), и органом менее влиятельным, чем федеральное Правительство.

Высокий статус президента в современном демократическом государстве не может быть не сбалансирован его ответственностью. Таковой является отрешение президента от должности.

Одну из ключевых ролей играет парламент при отрешении Президента от должности. В науке не безосновательно относят отрешение Президента от должности к формам парламентского контроля³². В соответствии с Конституцией Российской Федерации Президент Российской Федерации обеспечивает стабильность конституционного строя, согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации; Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности (статья 80, часть 2). В этих целях Президент Российской Федерации наделяется соответствующими полномочиями (статьи 83 - 90). Гарантиями деятельности Президента Российской Федерации как главы государства служат его неприкосновенность (статья 91) и правовые механизмы, обеспечивающие

³² Коровникова Е.А. Отрешение Президента от должности как форма парламентского контроля // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 17.

постоянность его функционирования в этом качестве и непрерывность осуществления им своих полномочий.

Согласно Конституции Российской Федерации единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, и получаемые от него на основе свободных выборов полномочия Президента Российской Федерации никто не может присвоить (статья 3, части 1 и 4). В силу этого Конституция Российской Федерации устанавливает, что досрочное прекращение исполнения Президентом Российской Федерации своих полномочий, временное исполнение его обязанностей Председателем Правительства Российской Федерации возможны лишь при обстоятельствах, определенных самой Конституцией Российской Федерации, ее статьями 92 (части 2 и 3) и 93³³.

В целях выработки единой политической линии и достижения компромисса в законотворческой деятельности Президент России взаимодействует с палатами Федерального Собрания РФ, как непосредственно, так и через совещательные и вспомогательные органы. В частности, Администрация Президента РФ и Управление делами Президента РФ принимают участие в обеспечении необходимых условий для работы указанных палат.

Основная же функция Президента РФ в рамках рассматриваемого взаимодействия состоит в его обращении с ежегодными посланиями к Парламенту РФ о положении в стране, основных направлениях внутренней и внешней политики государства (ст. 84 Конституции РФ). Президент РФ обращается с Посланием к двум палатам Федерального собрания РФ, которые согласно ч. 3 ст. 100 Конституции РФ для этой цели собираются на совместное заседание. Впоследствии обсуждение вопросов, поднятых Президентом РФ в своем Послании к Федеральному Собранию РФ, проходит отдельно в рамках заседаний каждой из его палат.

³³ Постановление Конституционного Суда РФ от 06.07.1999 № 10-П «По делу о толковании положений статьи 92 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 5.

Президент РФ, являясь субъектом законодательной инициативы, выносит на рассмотрение Государственной Думы ФС РФ законопроекты по любым вопросам государственного регулирования. В то же время принятые ею и одобренные Советом Федерации ФС РФ законы именно Президент РФ в итоговой инстанции промульгирует, обладая при этом правом вето. В случае его наложения соответствующий закон должен быть повторно внесен для рассмотрения Государственной Думой ФС РФ с учетом замечаний согласительной комиссии или принят в прежней редакции не менее чем 2/3 голосов от общего числа депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации (ч. 3 ст. 107 Конституции РФ). В рамках такого взаимодействия Президенту РФ предоставлено право принимать участие в заседаниях палат Парламента РФ.

Важное значение имеют взаимоотношения Президента РФ с исполнительным и законодательным органами власти. Таким образом, достижение баланса властных сил поможет решить ряд существующих и обозначенных в настоящей диссертации конституционно-правовых проблем.

В частности, это поможет устранить множество преград на пути к достижению политического и идеологического многообразия, участию граждан в государственной жизни через представительные органы; образованию достойных и стабильных оппозиционных структур (партий); обеспечению реального механизма участия народа в государственной политике, в том числе посредством выражения ими мнения и выбора в законодательно предусмотренных формах и, наконец, на пути к созданию эффективного механизма «сдержек и противовесов».

Отметим, что речь идет о преградах, носящих в данном случае сугубо институциональный характер. На пути же к реализации комплекса мер следует приложить немало усилий для контроля за исполнительной дисциплиной, для создания правовой культуры и развитого правосознания, которые сейчас оставляют, к сожалению, желать лучшего.

Основным органом на пути к созданию оптимального механизма «сдержек и противовесов» служит законодательный орган. Он сейчас, как уже отмечалось, является органом, выполняющим скорее технические функции, нежели представляющим реальный конкурентный противовес партии власти. Это явствует и из фактически сложившейся ситуации: большинство мест в Государственной Думе Федерального Собрания РФ принадлежит «Единой России» партии единомышленников действующего Президента РФ и Председателя Правительства РФ.

2.2. Президент Российской Федерации и система исполнительной власти

Характеристика формы правления обычно определяется взаимоотношением Характеризуя взаимоотношения Президента РФ и исполнительной власти, необходимо, прежде всего, остановиться на анализе полномочий Президента по отношению к последней.

Целесообразно классифицировать данные полномочия. Классификаций существует немало, однако, на наш взгляд, полномочия Президента в сфере исполнительной власти следует сгруппировать следующим образом.

Во-первых, группа полномочий, связанная с формированием на федеральном уровне органов исполнительной власти (формирование состава Правительства РФ, включая представление кандидатуры на пост его Председателя в Госдуме; оправлять в отставку Правительство РФ, как в полном составе, так и отдельных министров).

Во-вторых, группа полномочий, связанная с организацией деятельности органов исполнительной власти (право Президента РФ председательствовать на заседаниях Правительства РФ, отменять акты Правительства, согласовывать по представлению Председателя Правительства РФ структуру

органов исполнительной власти на федеральном уровне). Кроме того, определять основные направления внутренней и внешней политики, которые исполнительная власть обязана воплощать в жизнь.

В-третьих, полномочия в сфере обороны и безопасности (Президент РФ – Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами РФ, назначает высшее военное командование, вводит военной и чрезвычайное положение и другие).

Полномочия Президента РФ в сфере исполнительной власти конкретизируется в текущем законодательстве, включая федеральные конституционные законы, федеральные законы, а также в указах самого Президента РФ.

Так, Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации»³⁴ целая глава посвящена взаимоотношениям Президента РФ и Правительства РФ.

В соответствии с положениями данной главы Президенту РФ отводится функцию по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействию Правительства Российской Федерации и других органов государственной власти (ст. 30).

Президент Российской Федерации имеет право председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации и на заседаниях Президиума Правительства Российской Федерации.

Ст. 32 указанного Закона определяет особенности руководства некоторыми федеральными органами исполнительной власти. Так, Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных

³⁴ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, утверждает по представлению Председателя Правительства Российской Федерации положения о них и назначает руководителей и заместителей руководителей этих органов, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации и Председатель Совета Безопасности Российской Федерации.

Президент Российской Федерации руководит непосредственно и через федеральных министров деятельностью федеральных органов исполнительной власти, указанных выше и находящихся в ведении соответствующих федеральных министерств.

Президент Российской Федерации распределяет функции между «силовыми» федеральными органами исполнительной власти. Президент Российской Федерации в случае изменения в установленном порядке системы и структуры федеральных органов исполнительной власти³⁵ до принятия федеральных законов о внесении соответствующих изменений в федеральные законы может перераспределять установленные федеральными законами функции федеральных органов исполнительной власти, деятельностью которых руководит Президент Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации координирует деятельность «силовых» министерств и ведомств.

Немаловажным во взаимоотношениях Президента РФ и Правительства РФ является возможность Президента отменять постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным

³⁵ Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 (ред. от 03.04.2017) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 22.05.2012.

конституционным законам, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации (ст. 33).

В случаях, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, Председатель Правительства Российской Федерации временно исполняет обязанности Президента Российской Федерации (ст. 34).

Смена руководства страны, как правило, ознаменовывается сменой приоритетов во внутренней и внешней политике, поэтому по сложившейся традиции, перед вновь избранным главой государства правительство слагает свои полномочия.

В ст. 35 ФКЗ о Правительстве, закреплено императивное правило, согласно которому Правительство Российской Федерации слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом Российской Федерации. Решение о сложении Правительством Российской Федерации своих полномочий оформляется распоряжением Правительства Российской Федерации в день вступления в должность Президента Российской Федерации.

Кроме того, Правительство Российской Федерации может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом Российской Федерации.

Президент Российской Федерации вправе принять решение об отставке Правительства Российской Федерации, в том числе и в предусмотренных Конституцией Российской Федерации случаях выражения Государственной Думой недоверия Правительству Российской Федерации либо отказа Государственной Думы в доверии Правительству Российской Федерации.

В случае отставки или сложения полномочий Правительство Российской Федерации по поручению Президента Российской Федерации продолжает действовать до формирования нового Правительства Российской Федерации.

2.3. Президент и судебная власть

Срок осуществления полномочий судей неограничен, процедура смещения их с должности очень сложная. Президент РФ в данном случае никакой роли в ней не играет, этим, в частности, и гарантируется их независимость.

С другой стороны, Конституционный Суд РФ в нашей стране является высшей инстанцией при разрешении конституционных споров, отчего в большей степени зависит слаженность действий всех органов государственной власти. Конституционному Суду РФ предоставлено право признавать нормативные акты Президента РФ неконституционными. Верховный Суд РФ может оспорить законность ненормативных актов.

Конституционный Суд РФ и Верховный Суд РФ участвуют в процедуре импичмента Президента РФ. Первый из них принимает решение о соблюдении или несоблюдении процедуры выдвижения против него обвинения, второй дает заключение на наличие в его действиях признаков преступления.

Отметим, что Президент может влиять на судебную власть иницируя структурные изменения. Так, в Президентом РФ был внесен законопроект о слиянии Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ³⁶.

Сегодня к федеральным судам относятся: Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции; арбитражные суды округов, арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды

³⁶ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 06.02.2014.

субъектов РФ и специализированные арбитражные суды, составляющие систему федеральных арбитражных судов³⁷.

В целях реализации мероприятий по обеспечению законности и правопорядка, реализации государственных программ Президент РФ может участвовать как в судебных совещаниях и съездах, так и сам организовывать встречи и совещания для обсуждения необходимых вопросов, проведения консультаций, выработки совместных позиций.

Для организации работы в данном направлении при Президенте РФ был создан консультативный орган - Совет по вопросам совершенствования правосудия³⁸. Этот орган призван содействовать выработке согласованной позиции федеральных органов государственной власти по основным вопросам судебной реформы, служить совершенствованию взаимодействия Президента РФ с органами исполнительной власти федерального уровня и органами судейского сообщества при осуществлении судебной реформы, обеспечивать оперативное информирование главы государства о состоянии, проблемах и перспективах развития судебной системы в Российской Федерации.

Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод о том, что Президент обладает весьма широкими полномочиями по отношению к судебной власти. Прежде всего, он представляет Совету Федерации кандидатуры на пост судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ. Кроме того, Президент назначает должность иных федеральных судов. Он же представляет сенаторам кандидатуры на должность судей Экономического суда Содружества Независимых Государств³⁹.

³⁷ Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014) «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

³⁸ Указ Президента РФ от 11.08.2003 г. № 961 «О Совете при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования правосудия» (ред. от 16.04.2007 г.) // СЗ РФ. 2007. № 17. Ст. 1999.

³⁹ Ст. 172 – 178.1 Постановления СФ ФС РФ от 30.01.2002 № 33-СФ (ред. от 17.01.2018) «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635.

Существенным правом, предоставленным Президенту России, является право помилования. Согласно указу Президента РФ, в субъектах Российской Федерации образованы комиссии по вопросам помилования⁴⁰.

Основными задачами комиссии по вопросам помилования на территории субъекта Российской Федерации являются:

предварительное рассмотрение ходатайств о помиловании осужденных, отбывающих наказание в учреждениях уголовно-исполнительной системы, находящихся на территории субъекта Российской Федерации, осужденных, содержащихся в следственных изоляторах, привлеченных к участию в следственных действиях или в судебном разбирательстве, а также лиц, отбывших назначенное судом наказание и имеющих неснятую судимость;

подготовка заключений по материалам о помиловании для дальнейшего представления высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);

осуществление общественного контроля за своевременным и правильным исполнением на территории субъекта Российской Федерации указов Президента Российской Федерации по вопросам помилования, а также за условиями содержания осужденных;

подготовка предложений о повышении эффективности деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, иных государственных органов, находящихся на территории субъекта Российской Федерации, по вопросам помилования осужденных, а также социальной адаптации лиц, отбывших наказание.

В одном из определений Конституционный Суд РФ раскрыл конституционную сущность помилования. «Акт о помиловании осужденных к наказанию в виде смертной казни, вследствие принятия которого происходит ее замена лишением свободы (пожизненно либо на 25 лет),

⁴⁰ Указ Президента РФ от 28.12.2001 N 1500 (ред. от 07.12.2016) «О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации» (вместе с «Положением о порядке рассмотрения ходатайств о помиловании в Российской Федерации») // СЗ РФ. 2001. № 53 (ч. 2). Ст. 5149.

является особым видом правоприменительного решения, не тождественным содержащемуся в приговоре суда решению о назначении осужденному наказания. Само по себе помилование как акт милосердия в силу своей природы не может приводить к более тяжким для осужденного последствиям, чем закрепленные в уголовном законе, предусматривающем ответственность за инкриминируемое ему деяние, и установленные приговором суда по конкретному делу (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 11 января 2002 года № 60-О, от 11 января 2002 года № 61-О, от 19 февраля 2003 года № 77-О и от 21 декабря 2006 года N 568-О)»⁴¹.

С другой стороны, судебная власть может влиять на Президента посредством толкования Конституции Российской Федерации, признании его актов неконституционными или незаконными, участия в процедуре отрешения его от должности. Однако указанная процедура сама по себе, как показывает современная история, в сроки, отведенные Конституцией РФ (три месяца), является сложно осуществимой. Нужно учитывать тот факт, что в назначении на ключевые судебские должности не последнюю роль играет Президент РФ.

Верховенство права возможно только в правовом государстве, эффективность функционирования которого зависит всецело от правильно созданных и слаженно работающих механизмов осуществления государственной власти. Таковым является принцип разделения властей.

В связи с этим, полагаем, что пока рано говорить о полной независимости судебной ветви власти. Этот вопрос неоднократно поднимается как в научных, так и политических кругах. Некоторые ученые и специалисты-практики считают, что независимость судей как гарантия правового государства не может быть обеспечена при представлении

⁴¹ Определение Конституционного Суда РФ от 15.01.2009 № 283-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Дудика Андриана Владимировича на нарушение его конституционных прав положениями части первой статьи 43, части третьей статьи 59 и статьи 85 Уголовного кодекса Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

кандидатур Президентом РФ на высшие судебские должности и при назначении им федеральных судей.

Важную роль играет Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека о мерах по обеспечению гарантий независимости судей, гласности и прозрачности при осуществлении правосудия.

Заключение

Развитие политической и правовой мысли, начиная со времен античности, шло по пути поиска оптимальной системы власти. Оно привело в итоге к оформлению в XVII-XVIII вв. классической теории ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную как основы построения демократического государства. Глава государства при данном механизме разделения государственной власти принадлежал к исполнительной ветви. Указанная теория была впоследствии закреплена в законодательных актах большинства иностранных государств. Среди первых из них были США (Конституция США 1787 г.) и Франция (Французская Декларация прав человека и гражданина 1789 г.). В дальнейшем идеи классической теории разделения властей были реализованы на практике в целом ряде государств с определенными усовершенствованиями, необходимыми в условиях конкретной страны. В настоящее время данная теория служит прототипом и надежной базой построения эффективного механизма властных отношений в государстве.

Если разобраться в каждой государственной форме более детально, нельзя будет говорить и об общих моделях, так как конкретные модели в государствах очень разнообразны. Они, судя по имеющим место тенденциям в связи с усложняющимися жизненными условиями, будут приобретать новые черты и в дальнейшем.

В нашей стране закрепление и развитие демократических принципов системы власти, в том числе разделения властей, связываются в большей степени с принятием Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года. Однако она была не первым законодательным актом, закрепившим принцип разделения властей, после более чем 70-летнего забвения этой идеи в связи с построением коммунизма. Немногом ранее, в 1990 году, Декларация о государственном суверенитете РСФСР (ст. 13) уже провозгласила данный принцип, признав его одним из главных в правовом

государстве для его правильного функционирования. Примерно в это же время в России вводится и институт президентства.

Основной Закон России 1993 года отразил веяния времени, демократическую устремленность, закрепив как основу основ организации государственной власти принцип ее разделения по смешанной модели. Однако принятие в России новой Конституции не было конечной точкой на пути к достижению демократических ценностей, а являлось только его началом, базой для проведения новых реформ по укреплению институтов правового государства.

Как известно, в нем каждая ветвь власти законодательно и фактически независима от другой, а глава государства выполняет функции арбитра и координатора деятельности. Совершенствование механизма «сдержек и противовесов» будет способствовать дальнейшему развитию демократического государства со зрелым гражданским обществом и действенными гарантиями защиты прав и законных интересов граждан.

Исходя из анализа истории Российского государства, с ее «привычкой» к сильному государю, и основываясь на современной тенденции модернизации политической системы, стоит сказать о том, что текущие изменения носят пока в большинстве своем организационный характер, а не функциональный.

Вместе с тем стоит признать, что назрела осознанная обществом и властью необходимость государственных перемен. При этом она постепенно реализуется в принимаемых федеральных законах и программах, которые, несомненно, являются важной вехой на пути к совершенствованию системы государственной власти в нашей стране и ее отдельных элементов (институтов).

Немаловажным элементом, сдерживающим и, в определенной степени контролирующим Президента является законодательная власть. Последняя во многом зависит состояния развитости партийной системы в стране.

Изменения в законе о политических партиях, предусматривающие возможность создания политической партии пятьюстами единомышленниками не столько предоставили гражданам реализовать свое право на объединение, сколько рассредоточили оппозиционные силы. На сегодняшний день создано и зарегистрировано 80 политических партий, причем их названия во многом схожие, что только запутывает простых граждан. Думается время расставит все на свои места, несколько избирательных циклов отправят неконкурентные партии в небытие.

Полагаем высокий статус Президента должен быть сбалансирован возможностью реального привлечения к юридической ответственности. На сегодняшний день процедура импичмента во многом является декоративной. Прежде всего трехмесячный срок, установленный для отрешения от должности, является крайне малым. На наш взгляд, необходимо данный срок увеличить до 12 месяцев. Кроме того, необходимо в федеральных конституционных законах «О Конституционном Суде Российской Федерации» и «О Верховном Суде Российской Федерации» и в регламентах данных судов более четко прописать их роль в отрешении процедуры импичмента Президента Российской Федерации.

Список используемых источников

Нормативные правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ). ст. 84 // СЗ РФ. - 2014. - № 9. - Ст. 851.
2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 06.02.2014.
3. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.
4. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277; Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2017) «О военном положении» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.
5. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.
6. Федеральный закон от 15.07.1995 г. № 101-03 «О международных договорах Российской Федерации» (ред. от 25.12.2012 г.) // СЗ РФ. — 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7579.
7. Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-03 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

- (ред. от 25.11.2013 г.) // Российская газета. — № 267. - 2013. - 27 ноября.
8. Указ Президента РФ от 13.04.1996 № 549 (ред. от 12.02.2015) «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального собрания Российской Федерации в законотворческом процессе» // СЗ РФ. 1996. № 16. Ст. 1842.
 9. Указ Президента РФ от 11.08.2003 г. № 961 «О Совете при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования правосудия» (ред. от 16.04.2007 г.) // СЗ РФ. 2007. - № 17. - Ст. 1999.
 10. Указ Президента РФ от 21.05.2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. — 2012. — № 22. — Ст. 2754.
 11. Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 N 2134-П ГД (ред. от 23.03.2018) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.
 12. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом» // СЗ РФ. - 1996. - № 19. - ст. 2320.
 13. Постановление Конституционного Суда РФ от 06.07.1999 № 10-П «По делу о толковании положений статьи 92 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 5.
 14. Постановление Конституционного Суда РФ от 25.06.2001 N 9-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 13.04.1996 № 549 (ред. от 12.02.2015) «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального собрания Российской Федерации в законотворческом процессе»» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 12. Ст. 1000.

Федерации от 27 сентября 2000 года N 1709 «О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 6.

15. Постановление СФ ФС РФ от 30.01.2002 № 33-СФ (ред. от 17.01.2018) «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635.

16. Определение Конституционного Суда РФ от 15.01.2009 № 283-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Дудика Андриана Владимировича на нарушение его конституционных прав положениями части первой статьи 43, части третьей статьи 59 и статьи 85 Уголовного кодекса Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

Нормативно-правовые акты, утратившие силу:

17. Закон СССР от 14 марта 1990 года № 1360-1 «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) СССР» 14 марта 1990 г. // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. - 1990. - № 12. - Ст. 189.

Специальная литература:

18. 69,85 % избирателей, принявших участие в референдуме, проголосовали «за» // См.: Известия. 1991. 27 марта.

19. Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 347.

20. Авакьян С.А. Президент Российской Федерации: эволюция конституционного статуса // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. № 1. 1998. С. 8-10.

21. Безруков А.В. Роль законодательной власти в системе разделения властей и механизме обеспечения правопорядка в России // Современное право. 2015. № 6. С. 25 - 29.
22. Бекмурадов К.А. Значение конституционных согласительных процедур в системе разделения властей Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9. С. 94 - 100.
23. Бондарец Е.Б. Конституционно-правовой статус главы государства в системе власти современной России: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2014.
24. Васильев А.А. Концепция разделения властей и идея органического единства верховной власти в консервативной правовой доктрине России // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 8. С. 11 - 14.
25. Комарова В.В. Конституционная система власти России и принцип разделения властей // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9. С. 36 - 46.
26. Коновалова Л.Г. Разделение властей с четко обозначенными и реальными полномочиями парламента как признак парламентаризма // Российский юридический журнал. 2017. № 3. С. 39 - 54.
27. Коржихина Т.П. Советское государство и его учреждения (ноябрь 1917 г. — декабрь 1991 г.). - М., 1994.
28. Коровникова Е.А. Отрешение Президента от должности как форма парламентского контроля // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 17.
29. Краснов М.А. Доктрина «подразумеваемых (скрытых) полномочий» главы государства в российской конституционно-правовой практике // Конституционный вестник. 2010. № 2 (20). С. 68-81.
30. Кривая роста. [Электронный ресурс] Официальный сайт «Российской газеты». <http://www.rg.m/2012/09/27komwtsia-site.html>.

31. Окуньков, ЛА. Президент Российской Федерации. — М., 1996. С. 11-19.
32. Расследование преступлений коррупционной направленности. [Электронный ресурс] Официальный сайт Следственного комитета РФ. <http://www.sledcom.m/conuptiow/mquest.html> (дата доступа 30.03.2018).
33. Статистика коррупции. [Электронный ресурс] // Официальный сайт газеты «Взгляд». — URL: <http://vz.m/society/2010/12/9/453490.html> (дата доступа 30.03.2018).
34. Югов А.А. Единство и дифференциация публичной власти: система разделения властей // Российская юстиция. 2017. № 9. С. 5 - 8.