Бондарец Елена Борисовна. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА В СИСТЕМЕ ВЛАСТИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Бондарец Елена Борисовна;[Место защиты: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования "Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации"].- Москва, 2014.- 201 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Институт главы государства: сущность, основы развития и влияние на функционирование конституционно-правового механизма разделения властей 16**

1.1. Возникновение и сущность института главы государства, его положение в условиях действия принципа разделения властей 16

1.2. Место и роль главы государства в современных конституционно-правовых моделях разделения властей 24

1.3. Понятие и историко-правовые предпосылки становления института президентства и введения конституционного принципа разделения властей в россии 56

**Глава 2. Конституционно-правовой статус президента российской федерации и его взаимодействие с ветвями власти 80**

2.1. Специфика конституционно-правового статуса главы государства в российской федерации 80

2.2. Президент российской федерации и система исполнительной власти 92

2.3. Конституционно-правовые полномочия президента российской федерации в сфере правотворчества 100

2.4. Президент российской федерации и судебная власть: сферы взаимодействия 107

**Глава 3. Конституционно-правовые проблемы реализации статуса главы государства в системе власти современной россии и пути их решения 114**

Заключение 151

Список использованных источников и литературы 159

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Развитие систем государственной власти большинства стран мира, провозгласивших демократические ценности и вставших на путь управления страной во благо народа, основано на конституционно-правовом закреплении и реализации принципа разделения властей. Положительный эффект от выбранного в соответствии с указанным правовым принципом политического курса подтвержден государственно-управленческой практикой целого ряда зарубежных стран. Неотъемлемой составляющей их систем власти стал глава государства (президент, монарх).

В новейшей истории России на первых этапах введения поста Президента (в 1990-1993 гг.) были апробированы разные модели президентской власти, в том числе модель Президента - главы исполнительной власти (Президент РСФСР).

В 1993 году была принята Конституция Российской Федерации, закрепившая систему власти на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10) и институт Президента РФ (гл. 4), статус которого по целому ряду позиций отличается от известных мировой практике конституционно-правовых моделей. Президент РФ является главой государства, обеспечивающим в соответствии с ч. 2 ст. 80 Конституции РФ согласованное функционирование и взаимодействие государственных органов, с большим объемом исполнительно-распорядительных полномочий.

В постсоветский период в Российской Федерации накоплен немалый опыт функционирования новой системы государственной власти во главе с Президентом РФ, что позволяет подвести определенные итоги и выявить основные тенденции ее развития.

В отечественной и зарубежной юридической науке до сих пор не  
прекращаются дискуссии по вопросам оптимальной организации системы  
органов государственной власти Российской Федерации, а также статуса  
главы государства. В рамках таких дискуссий одни высказывают мнение о  
необходимости существования в России института «сильного»  
Президента, мотивированное возможностью обеспечения

государственного единства и целостности страны. Другие же, будучи несогласными с этим мнением, выдвигают свои доводы в обоснование противоположной позиции, касающиеся, в частности, таких возможных последствий централизованного управления, как высокий уровень коррупции, низкая исполнительская дисциплина, практика использования служебных полномочий в целях, не соответствующих публичным

интересам, которые могут проявляться при сосредоточении власти в одних руках и отсутствии действенного механизма «сдержек и противовесов».

Особую актуальность вопрос о конституционно-правовом статусе главы государства приобретает в связи с предпринятыми попытками модернизации политической системы, в том числе связанными с изменением полномочий Президента РФ в отдельных сферах. Важным в данном контексте представляется и вопрос дальнейшей модернизации государственного управления, определения вектора развития системы государственной власти.

Анализ принятых законов и реакция на них со стороны правящей государственной элиты, представителей оппозиции, широкой общественности в определенной мере помогают спрогнозировать ближайшие перспективы развития России, обобщить основные политико-правовые тенденции, оценить возможность и необходимость проведения новых демократических реформ, в том числе в части совершенствования нормативной базы, закрепляющей статус и компетенцию главы Российского государства.

За последние годы в Российской Федерации произошло немало изменений как в статусе главы государства, так и в общественной жизни страны. Наметившаяся централизация государственной власти сменилась «потеплением» и возвращением к некоторым ранее существовавшим правовым нормам. Такая практика применения государственных решений требует глубокого аналитического осмысления, прежде всего, в контексте перспектив действующего конституционно-правового механизма разделения властей в Российской Федерации.

Степень научной разработанности проблемы. В настоящее время, несмотря на наличие широкого перечня научных работ по вопросам статуса главы государства, уточнения его места и роли в системе власти в России и за рубежом, налицо недостаточная разработанность теоретической базы для оптимизации конституционно-правовых полномочий Президента РФ и процесса их реализации.

Становление теорий о государстве и власти и, в частности, теории разделения властей, связывают с именами таких великих мыслителей, как Платон, Аристотель, Полибий, Цицерон, Дж. Локк, Ш.-Л. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо, Дж. Мэдисон, Г. Гегель, И. Кант, Б. Констан, Л. Штейн, А. Вандербильт, Б.Н. Чичерин, Н.М. Коркунов, Н.Н. Алексеев, Л. Дюги, М. Ориу и др.

Исследования проблематики организации и функционирования государственной власти, взаимодействия различных ее органов отражены в работах многих современных отечественных ученых, среди которых:

С.А. Авакьян, A.C. Автономов, C.C. Алексеев, Ю.Г. Арзамасов, Г.В. Атаманчук, М.В. Баглай, П.Д. Баренбойм, И.Н. Барциц, И.Л. Бачило, К.С. Вельский, Н.А. Богданова, СВ. Бошно, В.А. Виноградов, Н.В. Витрук, В.Г. Вишняков, Г.А. Гаджиев, A.M. Дроздова, Р.В. Енгибарян, В.В. Еремян, С.С. Зенин, В.Д. Зорькин, В.Б. Исаков, М.И. Клеандров, А.Е. Козлов, Е.И. Козлова, А.В. Кочетков, М.А. Краснов, Ю.К. Краснов, О.Е. Кутафин, В.В. Лазарев, Ю.И. Лейбо, В.О. Лучин, А.П. Любимов, В.Д. Мазаев, В.В. Маклаков, М.Н. Марченко, B.C. Нерсесянц, А.Ф. Ноздрачев, И.И. Овчинников, A.M. Осавелюк, Е.В. Охотский, В.А. Прокошин, Т.Н. Рахманина, О.Г. Румянцев, В.Е. Сафонов, Ю.Н. Старилов, Б.А. Страшун, Э.В. Тадевосян, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева, Г.Н. Чеботарев, Н.М. Чепурнова, В.Е. Чиркин, И.Г. Шаблинский, Т.М. Шамба, СМ. Шахрай, Б.С Эбзеев, Л.М. Энтин и др.

Детальному исследованию института президентства, его роли и особенностям становления в Российской Федерации посвящены труды К.Н. Бобылевой, Г.В. Дегтева, Ю.А. Дмитриева, А.В. Зуйкова, В.И. Каинова, Н.Е. Колобаевой, Е.Л. Кузнецова, Б.М. Лазарева, А.А. Мишина, Л.А. Окунькова, СГ. Паречиной, В.И. Радченко, Н.А. Сахарова, Ю.И. Скуратова, В.В. Согрина, В.Н. Суворова, И.Д. Хутинаева, А.И. Черкасова и др.

Несмотря на значительное количество публикаций о роли главы государства в механизме разделения властей, безусловную важность и научную значимость полученных результатов, некоторые аспекты рассматриваемой проблематики не в полной мере исследованы или по ним существуют неоднозначные выводы. В отдельных научных публикациях высказываются довольно спорные точки зрения относительно оптимальной системы власти в России и роли главы государства в ней, а значит, требующие повторного или дополнительного рассмотрения в юридической науке. Поэтому вопрос о конституционно-правовом статусе главы государства и рассмотрении его в контексте влияния на механизм разделения властей в России в силу недостаточной разработанности как теоретико-правовых, так и правоприменительных аспектов еще далеко не закрыт для исследователей.

**Объектом исследования** являются конституционно-правовые отношения, складывающиеся в процессе осуществления Президентом Российской Федерации как главой государства возложенных на него полномочий.

Предмет исследования составляют конституционные нормы, закрепляющие статус Президента Российской Федерации и процесс

реализации его полномочий при взаимодействии с органами государственной власти в современной России.

Цель исследования заключается в системном анализе и определении специфики конституционно-правового статуса главы государства в Российской Федерации, а также в разработке предложений по совершенствованию его взаимодействия с органами государственной власти в рамках сформированной и действующей системы разделения властей.

Для достижения обозначенной цели диссертантом определены следующие задачи:

1. исследовать сущность процесса возникновения и развития института главы государства в системе власти, основные принципы и условия его функционирования в рамках конституционно-правового механизма разделения властей;
2. охарактеризовать роль и место главы государства в современных конституционно-правовых моделях разделения властей в иностранных государствах, процесс правового закрепления его статуса в конституционном законодательстве зарубежных стран;
3. показать историко-правовые предпосылки становления института президентства и формирования системы власти в России на основе конституционного принципа разделения властей;
4. раскрыть специфику конституционно-правового статуса главы государства в Российской Федерации и особенности его правоотношений с законодательными, исполнительными и судебными государственными органами в рамках действующей системы власти, определив соответствующие сферы взаимодействия и степень взаимовлияния;
5. провести системный анализ конституционно-правовых актов, закрепляющих статус и полномочия главы государства и ветвей власти (законодательной, исполнительной и судебной), в том числе законов о модернизации политической системы на современном этапе развития России;
6. выявить конституционно-правовые проблемы реализации властных полномочий главой государства в современной России и предложить пути их решения;
7. разработать комплекс мер по оптимизации конституционно-правовых полномочий Президента Российской Федерации, его взаимодействия с различными ветвями власти и четкому разграничению предметов ведения и полномочий государственных органов;
8. представить обоснованные предложения по совершенствованию конституционно-правового механизма разделения властей в Российской

Федерации на современном этапе ее развития, направленные на формирование действенной системы «сдержек и противовесов» при взаимодействии главы государства с органами государственной власти.

Методологическая основа исследования. В диссертации применен комплексный подход при изучении документов и материалов, затрагивающих все существующие концепции и выводы, закрепленные в огромном массиве научно-теоретической и нормативно-правовой литературы по избранной проблематике. Данный подход предполагает использование таких методов современного научного познания, как диалектический, компаративистский, историко-правовой, системный, структурно-функциональный, формально-юридический, описательный, методы анализа и синтеза, индукции и дедукции. Главный метод, используемый в ходе исследования, - системный, позволивший проследить закономерности и особенности формирования механизма разделения государственной власти и «сосуществования» ее ветвей, различные аспекты взаимоотношений главы государства и органов государственной власти. Именно в результате применения перечисленных методов диссертантом решены поставленные задачи и достигнута цель исследования, а также наиболее полно отражены его результаты в форме соответствующих выводов и предложений.

Нормативная правовая база исследования. Настоящее исследование включает анализ международной и российской законодательной базы, в том числе Конституции Российской Федерации и конституций иностранных государств, законов и подзаконных актов, действующих или действовавших на территории России и некоторых зарубежных стран.

Эмпирическую основу исследования составляют судебная практика, в том числе практика Конституционного Суда РФ по теме исследования, статистические данные, данные научно-практических исследований, характеризующие деятельность главы государства.

Научная новизна исследования. Научная новизна диссертации заключается в том, что в ней исследованы актуальные и ранее недостаточно изученные вопросы определения места и роли Президента РФ в системе власти, влияния его конституционно-правового статуса на механизм ее разделения в Российской Федерации. При этом особое внимание уделено изучению в данном контексте демократических преобразований, связанных с принятием в 2011-2013 годах федеральных законов об изменениях в политической системе России. Диссертант исследовал нормативные правовые изменения в сравнении с нормами законодательства, действовавшими в течение всего периода существования института Президента в Российской Федерации.

Проведенное исследование позволило сформулировать и обосновать следующие положения и выводы, выносимые автором на защиту и обладающие элементами научной новизны:

1. Развитие института главы государства неотделимо от идеи о  
создании идеальной системы государственной власти, основанной на ее  
разделении. Механизм разделения властей в государстве представляет  
собой совокупность способов и методов взаимодействия государственных  
органов друг с другом с четким и пропорциональным распределением  
между ними функциональных обязанностей в контексте системы «сдержек  
и противовесов» для обеспечения и развития демократических основ  
правового государства.

Глава государства в рамках данного механизма является высшим должностным лицом и выступает в роли политического арбитра между органами государственной власти или возглавляет исполнительную власть.

2. Анализ законодательных актов, касающихся формирования  
системы государственной власти в России на основе конституционного  
принципа разделения властей, и практики их применения позволяет  
говорить о ключевой роли в ее функционировании Президента Российской  
Федерации. Статус Президента, наделенного большим объемом  
исполнительно-распорядительных полномочий, закрепленный изначально  
Конституцией РФ 1993 года, обоснован рядом историко-политических  
факторов. Эволюционный переход от советского (тоталитарного) режима к  
демократическому позволяет обеспечить стабильные конституционно-  
правовые основы для дальнейшего совершенствования государственных  
институтов и развития гражданского общества. На сегодняшний день в  
целом можно констатировать достижение Российской Федерацией  
определенного уровня политической, социальной и экономической  
стабильности, ставшее возможным посредством выстраивания системы  
государственной власти во главе с Президентом РФ.

3. Начало 2000-х годов можно охарактеризовать снижением роли  
«указного» права Президента РФ в оформлении государственных решений  
и восполнении пробелов в законодательстве.

Конституционность издания главой государства не только организационных, но и структурно-исполнительных, нормотворческих указов, по сути, была подтверждена рядом постановлений Конституционного Суда РФ. На первом этапе существования института Президента РФ развитие конституционных отношений осуществлялось на основе указов. Впоследствии наиболее значимые конституционно-правовые преобразования стали проводиться путем принятия федеральных законов, инициированных главой государства в рамках ежегодных

посланий Федеральному Собранию Российской Федерации. Данная тенденция свидетельствует об отступлении в нормотворческой практике Президента РФ от концепции не получивших непосредственного конституционного закрепления «подразумеваемых» полномочий главы государства и об усилении роли институтов представительной демократии в современной России. Вместе с тем, сохраняет юридическую силу толкование ст. 90 Конституции РФ, содержащееся в постановлениях Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П и от 27 января 1999 г. № 2-П, о полномочии Президента РФ восполнять указами пробелы в законодательстве до принятия соответствующего федерального закона.

1. Президентом Российской Федерации как гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ) за последнее десятилетие были предприняты важные меры по приведению законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным. В частности, данному процессу способствовало издание Указа Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849, которым был учрежден институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, оказывающих активное содействие в реализации Президентом России конституционно-правовых функций по контролю за исполнением федерального законодательства. Эффективному исполнению Президентом России указанных полномочий способствует разветвленная система аппарата при Президенте РФ, отдельные члены которого могут являться как представителями Президента РФ и входить в состав Администрации при Президенте РФ, так и занимать должности в Правительстве РФ (исполнительном органе государственной власти), что следует из статуса полномочных представителей.
2. Изменения механизма разделения властей, которые были сделаны за последние годы в рамках модернизации системы государственной власти, заключаются в расширении контрольных полномочий законодательного органа. В соответствии с принятым Законом о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» и Федеральным законом Российской Федерации от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» Правительство РФ теперь должно ежегодно отчитываться о результатах своей деятельности перед Государственной Думой Федерального Собрания РФ. Ранее принятый Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» значительно расширил полномочия законодательного органа в части установления фактов нарушений

финансовой дисциплины в государственных органах и прав граждан и разработки предложений по разрешению выявленных проблем.

При этом в совокупности демократические преобразования, выразившиеся в принятии и вступлении в силу федеральных законов о модернизации системы государственной власти в Российской Федерации, не смогут коренным образом повлиять на перераспределение властных полномочий и механизм разделения властей. Этот вывод очевиден в силу того, что основные контрольные полномочия Президента России не подверглись существенным изменениям.

6. Анализ опыта функционирования и развития механизма разделения  
властей в иностранных государствах позволяет определить наиболее  
оптимальную систему «сдержек и противовесов», имплементированную в  
рамках той или иной модели разделения властей в республиках  
(президентской, парламентской, смешанной) и монархиях. При  
заимствовании Россией зарубежного опыта в части содержания  
полномочий и ответственности главы государства диссертант предлагает  
ориентироваться на президентские или смешанные модели (США,  
Франция, Ирландия), в которых уместными особенностями для  
заимствования могут стать: отсутствие или присутствие на паритетных  
началах контрольных механизмов со стороны главы государства в  
отношении парламента и наоборот (право роспуска парламента и  
отправления в отставку главы государства) и отсутствие у главы  
государства правотворческих функций.

7. Подводя итоги 20-летия действия Конституции РФ 1993 года,  
следует сказать о фактически сформировавшейся в России и  
апробированной системе государственной власти, которая на современном  
этапе готова к новым эволюционным изменениям, направленным на  
совершенствование демократических основ государства, в том числе  
законодательным путем. В частности, данные изменения следует провести  
в сфере реализации механизма разделения властей. В связи с чем, автор  
предлагает проект совершенствований нормативно-правового и  
организационного характера, предполагающий поэтапную модернизацию  
действующей системы власти с целью обеспечения «более  
сбалансированного перераспределения» полномочий в ее рамках. Данные  
изменения должны быть направлены на создание эффективной,  
индивидуально выработанной для России в ходе научно-теоретических и  
практических исследований системы «сдержек и противовесов». По итогам  
анализа зарубежной практики и историко-правовых особенностей России  
автор предлагает внести законодательные совершенствования механизмов  
реализации государственной власти, касающиеся, в частности:

отмены процедуры сложения полномочий Правительства РФ перед вновь избранным Президентом РФ;

невозможности роспуска Президентом РФ Парламента РФ после неодобрения кандидатуры Председателя Правительства РФ в третий раз;

формирования Правительства РФ непосредственно Председателем Правительства;

введения эффективного института ответственности Президента РФ и Правительства РФ перед Государственной Думой Федерального Собрания РФ;

ограничения кадровых полномочий Президента РФ в отношении судебных органов (в частности, по назначению и представлению кандидатур на должности судей федеральных судов);

ограничения нормотворческих полномочий Президента РФ в части издания указов, восполняющих пробелы в законодательстве РФ.

Предлагается также внести изменения в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в части сокращения полномочий Президента РФ в рамках назначения и отрешения высших должностных лиц субъектов РФ.

8. Обоснована необходимость принятия Федерального конституционного закона «О Президенте Российской Федерации», в котором следует систематизировать по сферам деятельности все полномочия Президента РФ, отраженные на текущий момент в разрозненных нормативных правовых актах. Необходимость принятия такого законодательного акта обусловлена рядом объективных причин и направлена на:

- однообразное применение правовых норм, регулирующих вопросы в  
сферах совместной деятельности главы государства и органов  
государственной власти;

- устранение дублирования функций Президента РФ с другими  
органами государственной власти, на что, в частности, была нацелена и  
проводимая в России административная реформа;

закрепление границ правового статуса Президента РФ, недопустимость пространного толкования положений Конституции РФ, закрепляющих статус главы государства;

- стабильность и определенность правовых положений, касающихся  
полномочий в сферах взаимодействия Президента РФ с органами  
государственной власти.

В целях более четкого разграничения предметов ведения федеральных органов государственной власти также следует принять Федеральный конституционный закон «О Федеральном Собрании Российской Федерации», в связи с этим внести изменения в федеральные конституционные законы «О Правительстве Российской Федерации» и «О судебной системе Российской Федерации», другие федеральные нормативные правовые акты, касающиеся полномочий и ответственности государственных органов, их взаимодействия друг с другом.

9. Анализ законодательных (нормотворческих) инициатив, принятых и проводимых государственных программ и реформ позволяют говорить о сохранении в ближайшем будущем в основе своей существующих системы государственной власти и конституционно-правового статуса главы Российского государства. Вместе с тем, диссертантом выявлена тенденция привлечения общественных структур для участия в политико-правовой жизни страны, в частности, при обсуждении ряда законопроектов по важным государственным вопросам. С этой целью в России были созданы органы (институты), координирующие отношения государства с представителями политических партий, общественными деятелями и способствующие обеспечению прав и законных интересов человека и гражданина, развитию институтов гражданского общества, учрежденные как при Президенте Российской Федерации, так и в качестве независимых структур, тесно взаимодействующих с государственными органами. Это позволяет обеспечить оперативность действия механизма «обратной связи» государства - общества.

**Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования.** Результаты и выводы, сделанные по итогам исследования, имеют ценность как с точки зрения развития положений науки конституционного права, так и **с** точки зрения применения их на практике для совершенствования системы взаимоотношений Президента РФ **с** ветвями власти с целью создания эффективного механизма ее разделения. Положения диссертации по изменению нормативно-правовой базы могут быть применены на практике для совершенствования системы государственной власти в современной России. Материалы диссертации могут быть использованы при преподавании учебных курсов: «Теория государства и права», «Конституционное право Российской Федерации», «Конституционное право зарубежных стран», «История политических и правовых учений» и других специализированных юридических дисциплин в рамках данной тематики.

**Апробация результатов исследования.** Настоящее исследование выполнено на кафедре государственного управления и права факультета

«Международный институт управления» Московского государственного института международных отношений (университета) МИД России, где были обсуждены и получили положительную оценку его положения и выводы. Основные положения диссертации были апробированы также в рамках преподавания государственно-правовых и историко-правовых дисциплин. Итоговые и промежуточные результаты исследования получили свое отражение в научных публикациях автора, а также явились предметом обсуждения в рамках международных и всероссийских научно-практических конференций.

**Структура исследования.** Структура диссертации исходит из логической обоснованности построения материала в тесной взаимосвязи с целью и задачами проводимого исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников и литературы.

## Место и роль главы государства в современных конституционно-правовых моделях разделения властей

Понятие «главы государства» в качестве составного элемента системы власти в государстве можно встретить в трудах первых известных философов, исследовавших принципы идеального государственного устройства, в частности, в диалоге Платона «Государство», работах Аристотеля «Политика» и Полибия «Всеобщая история».

Развитие института главы государства происходило в рамках формирования и претворения в жизнь идеи разделения властей как основного принципа построения и организации государственных органов, восходящей к временам античности. Заметим, что определения понятия «глава государства» тогда не было, упоминалось оно в качестве главного лица, управляющего территорией (правителя-философа, государя, консула, др.).

Нельзя сказать, что и к настоящему моменту выработано какое-либо унифицированное определение термина «глава государства». Тем не менее, существует множество определений, некоторые из которых аналогичны по смыслу в общей трактовке или в трактовке в зависимости от формы правления (монарх или президент, единоличный или коллегиальный глава государства) . В частности, глава государства рассматривается как «высшее должностное лицо или государственный орган, юридически занимающие высшее место в системе органов государства»". Имеет место и подход с акцентом на представительской функции главы государства, при котором под понятием «главы государства» понимается конституционный орган или высшее должностное лицо государства,

См. подробнее: Чиркин, В.Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование. - М., 2010. С. 17-28. 2 См., например: Кутафин, О.Е. Глава государства. -М., 2013. С. 4. представляющее его вовне и внутри страны и являющееся символом государственности народа3.

Диссертант считает наиболее точными и универсальными следующие определения в связи с тем, что они охватывают исторически присущие высшему лицу в государстве основные функциональные составляющие и отражают связь главы с аппаратом управления страной и его место в системе власти: - «глава государства - это высший его представитель внутри и вне страны и вместе с тем символ единства нации, государства (народа и государства)»4; - «глава государства - высший орган государственной власти и высшее должностное лицо, занимающее центральное место в управлении государством, осуществляющее его высшее представительство внутри страны и на международной арене и символизирующее единство государства»5.

Принято считать, что становление института главы государства восходит к феодальной эпохе, когда в одних руках была объединена «земельная собственность и политическая власть, аппарат управления хозяйством и отправление административных, фискальных, полицейских и судебных функций» . Развитие он свое получает, прежде всего, в монархиях, тогда же как в республиках его долгое время не существовало7.

Поэтапное развитие и укоренение общественно-политических взглядов на государственные, правовые и общечеловеческие ценности привели к осознанию необходимости разграничения сфер деятельности в государственном механизме и созданию контрольных структур для эффективного функционирования государства на благо общества. Управление различными сферами деятельности наследовалось управленческим аппаратом государства от племенного строя, где

Многие философы, политики, правоведы, государственные деятели изучали вопрос распределения властных полномочий и его историю, выводили собственные модели идеального государственного устройства. Некоторые усматривали основы идеи разделения властей в библейских постулатах, в которых предусматривается право суда на принятие независимых и самостоятельных решений .

Древнейший источник, свидетельствующий о необходимости разделения сфер деятельности, - это работа Гесиода «Труды и дни», впервые упомянувшая о разделении труда . Один из самых известных античных проектов - это проект «идеального государства» Платона, предполагавший разделение сфер государственной деятельности на управленческую, правосудную и законотворческую, направленных «на один и тот же предмет, но вместе с тем отличных друг от друга» . Правителями могли быть только философы, мудрые люди, достигшие определенного возраста. Примечательно, что Платоном была предпринята попытка реализовать свою теорию на практике, в Сиракузах, где по приглашению своего ученика Диона (входящего в круг приближенных тирана Дионисия) он начал выстраивать свое «идеальное государство», однако, неудачно отозвавшись о тирании был «отстранен» от воплощения своей идеи .

Надо отметить и то, что в древние времена как в Риме, так и в Греции развитие идеи разделения властей шло одновременно с ее воплощением, то есть апробировались наиболее рациональные теории13. Аристотель уже непосредственно говорил о создании специализированных органов, которые бы наделялись определенными функциями: законосовещательными, исполнительными, судебными. При этом он подчеркивал, что каждый должен

## Понятие и историко-правовые предпосылки становления института президентства и введения конституционного принципа разделения властей в россии

В законодательном процессе после одобрения Бундестагом федерального закона для его официального принятия необходимо одобрение Бундесрата, для отдельной группы законов это является обязательной процедурой (ст. 78 Основного закона ФРГ)62. Более того, Бундесрат вправе изучать проекты законов, представленные Правительством, и давать им устную оценку (ст. 76 Основного закона ФРГ)63. В отдельных же не терпящих отлагательств случаях он может самостоятельно принимать законы фактически без решающего воздействия со стороны Бундестага (ст. 81 Основного закона ФРГ)64. Основные же исполнительные полномошія Бундесрата заключаются в том, что он вправе привлекать чпенов Правительства для участия в его деятельности, в частности, в заседаниях комитетов. Для придания распоряжениям Правительства официального статуса и вступления их в силу необходимо одобрение Бундесрата (Ст. 80 Основного закона ФРГ) .

Бундестаг - непосредственный законодательный орган - может выразить вотум недоверия Федеральному канцлеру, тем самым реализуя контрольно-ограничительный механизм и следя за деятельностью Правительства, которое ответственно перед Бундестагом (ст. 67 Основного закона ФРГ) . В то же время Бундестаг может быть распущен президентом ФРГ по предложению федерального канцлера в случае, если федеральный канцлер выражает свое недоверие, которое не было одобрено большей частью депутатов Бундестага. При

Данное влияние на исполнительный орган власти стало возможным в связи с существованием стабильного парламентского большинства. Как и в парламентских монархиях, в республиках исполнительный орган власти формируется законодательным. Бундестаг в этой связи обладает рядом полномочий, которые позволяют ему контролировать деятельность Правительства, в частности, направлять запросы, просить разъяснений, осуществлять отдельные ревизионные функции в рамках специальных комитетов.

Особо стоить отметить финансово-бюджетную сферу и роль Счетной палаты при осуществлении контроля со стороны Бундестага. Федеральная счетная палата является специальным органом, помогающим Бундестагу выполнять функции финансово-бюджетного контроля , которые заключаются в проведении проверок финансовых операций, контроле за расходованием бюджетных средств и соблюдением норм в сфере экономического планирования и др. Счетная палата раз в год отчитывается за результаты проведенной работы перед Бундестагом и Бундесратом, представляя свой доклад.

Исполнительный орган власти не менее значим в парламентской ФРГ, чем законодательный, несмотря на форму правления. Полномочия исполнительного органа власти, закрепленные в Основном законе Германии, отражены достаточно расплывчато, не конкретизированы, что дает право в некоторых случаях на их пространное толкование и наделение Правительства функциями, которые фактически позволяют оказывать воздействие при принятии важных решений и управлении страной в целом.

Закон от 11 июля 1985 года «О Федеральной Счетной палате ФРГ» [Электронный ресурс] URL: www.ach.gov.ra/userfiles/biilletins/13-buleten\_doc\_files-fl-815.pdf сначала необходимо, чтобы произошло его назначение . Назначает министров непосредственно Президент, однако эта его функция является формальной, так как выбирает кандидатуры и представляет их Президенту именно Канцлер. Тем не менее, нельзя сказать, что Канцлер настолько независим в подборе кандидатур70, так как при выдвижении министров он советуется с законодательным органом - Бундестагом, что хотя и фактически, а не законодательно, но отражает сущность парламентской формы правления. С другой стороны, после того как Правительство сформировано и начало свою работу, распустить его полностью Парламент не может, так как существует запрет на выражение недоверия в отношении отдельных министров.

В свою очередь, Канцлер вместе с Правительством должны представить Бундестагу свои программы реализации государственной политики. Полномочия Канцлера согласно формулировке Основного закона очень широки, но, как было сказано выше, не конкретизированы. Так, например, формулировка о том, что глава Правительства «определяет основные направления политики и несет за них ответственность» , дает право нам говорить о Канцлере как о главе исполнительной власти, обладающим основными организационно-управленческими полномочиями, как внешними, так и внутренними.

В отличие от Канцлера - главы исполнительной власти, - глава государства не наделен столь обширными полномочиями. Он стоит отдельно от других ветвей власти72. Обладая нормотворческой функцией, он, тем не менее, не может издать большинство актов без заверения их подписью Канцлера или соответствующего министра.

## Президент российской федерации и система исполнительной власти

Во-первых, как уже говорилось, Конституция указывает на то, что Президент России является главой государства, гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина, обеспечивающим согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Президент обладает правом использовать согласительные процедуры при разрешении разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектами, что предполагает ведущую роль Президента в иерархии органов государственной власти.

Во-вторых, следует вспомнить о том, что модель сильного Президента с широкими полномочиями обусловлена всенародным его избранием, то есть народ доверил ему осуществление государственной власти и наделил полномочиями.

В-третьих, законодательно не закреплены механизмы контроля за реализацией Президентом Российской Федерации своих полномочий, ни со стороны гражданского общества, ни со стороны властных структур и органов государственной власти. Стоит признать, что процедура отрешения Президента Российской Федерации от должности, прописанная в Конституции Российской Федерации, является сложно осуществимой.

В-четвертых, Президент Российской Федерации формирует, контролирует и отправляет в отставку Правительство Российской Федерации, координирует его деятельность, вправе председательствовать на его заседаниях. В ст. 32 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» говорится о непосредственном руководстве «деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий». Только Президент вправе устанавливать систему и структуру федеральных органов исполнительной власти .

В-пятых, Президент Российской Федерации назначает на руководящие должности не только в органы исполнительной власти, но и судебной власти, а также в такие ключевые структуры, как Генеральная прокуратура, Центральный банк Российской Федерации. По его представлению назначаются судьи высших судебных органов страны. В этой связи стоит упомянуть о том, что кадровые президентские полномочия по назначению на должность и освобождению от должности прокуроров определенным образом расширились в связи с принятием Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» Так, помимо представления Президентом РФ кандидатуры Генерального прокурора для назначения и освобождения от должности Советом Федерации ФС РФ, указанные изменения предполагают закрепление за главой государства и права представления для назначения Советом Федерации ФС РФ кандидатов на должности заместителей Генерального прокурора РФ, права назначения «по представлению Генерального прокурора Российской Федерации, согласованному с субъектами Российской Федерации» , прокуроров субъектов РФ , права назначения иных прокуроров, за исключением прокуроров городов, районов, приравненных к ним прокуроров (остается в компетенции Генерального прокурора РФ)

В-шестых, Президент обладает правом не только законодательной инициативы (ст. 104 Конституции РФ), но и законотворчества, издавая указы и распоряжения (ст. 90 Конституции РФ), которые могут регулировать отношения, не урегулированные законодательством, до принятия соответствующего закона, восполнять пробелы в законодательстве, налагать вето на одобренные Федеральным Собранием РФ законы. При этом, Конституционный Суд РФ установил, что Президент Российской Федерации может издавать указы и по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции России и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов, пояснив при этом, что само по себе отнесение того или иного вопроса к ведению Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ) не означает невозможности его урегулирования иными, помимо закона, нормативными актами . Стоит отметить тенденцию издания Президентом РФ нормативных указов или указов, восполняющих пробелы в законодательстве, которая существенно изменилась в новом тысячелетии, в период президентства В.В. Путина. Роль «указного» права в данном контексте значительно снизилась, а нововведения стали оформляться посредством внесения и принятия законопроектов Федеральным Собранием Российской Федерации (то есть представителями народа), что само по себе является положительным с точки зрения развития демократических основ.

В-седьмых, Президент Российской Федерации определяет основные направления внешней и внутренней политики, утверждает военную доктрину, вводит военное и чрезвычайное положение на территории России, формирует органы для обеспечения деятельности в той или иной сфере (Государственный Совет, Совет Безопасности) или с общей компетенцией (Администрация Президента Российской Федерации), которые ему подконтрольны, осуществляет он и множество других ключевых полномочий по управлению страной. Таким образом, как справедливо отмечает профессор С.А. Авакьян, «Президент

## Конституционно-правовые полномочия президента российской федерации в сфере правотворчества

Президент Российской Федерации по своему статусу в системе государственной власти, как уже упоминалось, не принадлежит ни к одной из трех ветвей власти. Он в соответствии с ч. 1 ст. 80 Конституции Российской Федерации «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти» Некоторые авторы в этой связи подчеркивают, что функции и полномочия Президента Российской Федерации по своей природе и характеру реализации «являются в основном исполнительно 206 распорядительными»

Конституция РФ 1993 года является основным законом, который закрепляет полномочия Президента РФ, причем как общего, так и частного характера. Остальные нормативные правовые акты, призванные регулировать общественные отношения, в которые вступает глава государства, принимаются в развитие конституционных положений и для их детализации.

Однако целесообразнее остановиться на классификации, определяющим фактором в которой является источник правового закрепления, поскольку именно такая классификация дает представление о многообразии сфер, регулируемых Президентом РФ.

Все президентские полномочия, закрепленные Конституцией РФ, можно подразделить на несколько групп.

Первая группа объединяет полномочия в сфере формирования органов исполнительной власти на федеральном уровне. В соответствии с ними Президент РФ вправе: формировать и изменять состав Правительства РФ, в том числе назначать его Председателя с согласия Государственной Думы Федерального Собрания РФ; принимать решение об отставке Правительства РФ (ст. 83 и ст. 117 Конституции РФ).

Ко второй группе относятся полномочия по организации и участию в деятельности органов исполнительной власти. В частности, Президент РФ вправе: председательствовать на заседаниях Правительства РФ (ст. 83 Конституции РФ); отменять постановления и распоряжения Правительства РФ, которые противоречат Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ (ст. 115 Конституции РФ); согласовывать по представлению Председателя Правительства РФ структуру федеральных органов исполнительной власти и в целом определять основные направления внешней и внутренней политики.

Третья группа полномочий включает полномочия в сфере государственной обороны и безопасности. Согласно им Президент России: является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ; формирует состав высшего командования Вооруженных Сил РФ; в определенных случаях имеет право вводить на территории Российской Федерации и в отдельных ее местностях военное и чрезвычайное положение.

Перечисленные выше полномочия Президента РФ, закрепленные Конституцией РФ, являются основными в исполнительной сфере. Более детально полномочия Президента РФ закреплены в федеральных конституционных и обычных законах, указах Президента РФ. В частности, Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» конкретизирует полномочия Президента РФ по отношению к исполнительной ветви власти, предоставляя Президенту РФ право председательствовать на заседаниях Президиума Правительства РФ, поручать исполнять обязанности Председателя Правительства РФ одному из вице-премьеров на срок до двух месяцев в случае его освобождения от должности и до назначения нового Премьер-министра.

Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» (ст. 32) закрепляет за Президентом РФ и такую важнейшую функцию, как непосредственное руководство рядом органов исполнительной власти, «ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращений чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий» . Так, Президент РФ вправе нормативно регулировать их деятельность (по представлению Председателя Правительства РФ), назначать руководителей и заместителей руководителей данных органов и выполнять другие функции как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами РФ и Председатель Совета Безопасности РФ. Правительство РФ также распространяет свои полномочия на указанные органы, координируя их деятельность, о чем свидетельствует ст. 32 ФКЗ «О Правительстве РФ».

Интересным в контексте опосредованного влияния Президента РФ на исполнительную власть представляется изменение, внесенное в ст.ст. 6, 11 указанного федерального закона в части предоставления возможности членам российского Правительства занимать должности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах (то есть входить в состав Администрации Президента РФ209). Полномочные представители оказывают