

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Юридический институт

Кафедра конституционного, административного и муниципального права

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой

_____ А.А. Кондрашев
подпись инициалы, фамилия
« _____ » _____ 20 ____ г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

Институт президентства в Российской Федерации:

конституционно-правовые аспекты формирования

и функционирования в политической системе

40.04.01 Юриспруденция
код и наименования направления

40.04.01.07 Публичная власть: правовые основы организации и деятельности
код и наименование магистерской программы

Научный
руководитель

подпись, дата

завед. кафедрой,
докт.юрид.наук
должность, ученая степень

А.А. Кондрашев
инициалы, фамилия

Выпускник

подпись, дата

Н.О. Антипенко
инициалы, фамилия

Рецензент

подпись, дата

помощник
Губернатора
Красноярского края

Ю.А. Сизых
инициалы, фамилия

Красноярск 2018

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
1 Становление института президентства в России.....	7
1.1 Исторические условия и политические факторы становления института президентства в Российской Федерации.....	7
1.2 Опыт реализации института президентства в зарубежных странах.....	17
1.3 Конституционная модель реализации института президентства в России.....	26
2 Проблемы реализации конституционных прерогатив Президента Российской Федерации.....	38
2.1 Функции и полномочия Президента.....	38
2.2 Порядок избрания Президента. Прекращение его полномочий.....	50
Заключение.....	67
Список использованных источников.....	71

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время значительно возросло внимание к институту президентства в России, как научных исследователей, так и гражданского общества. Исследование деятельности и развития института президентства Российской Федерации в структуре органов государственной власти является одним из основных направлений в работах правоведов.

Однако, следует отметить, что несмотря на то, что данной тематике посвящено значительное количество статей, делается много научных исследований, в работах политологов и юристов недостаточно отражены конституционно – правовые аспекты функционирования этого государственного института.

Актуальность темы обусловлена тем, что во – первых, анализ деятельности, научного обобщения конституционно-правовых аспектов формирования и функционирования института президентства, действующего в нашей стране почти 30 лет, нужно изучать с целью актуализации знаний о нём. Во – вторых, существует большое количество пробелов в законодательстве, регулирующем полномочия, порядок прекращения полномочий президента. Эти факторы обусловили потребность в анализе истории формирования и функционирования рассматриваемого института в современной политико-государственной системе.

Степень научной разработанности темы. Теоретической основой данной работы явились, прежде всего, общие работы по конституционному праву таких ведущих юристов как, М.В. Баглай, О.Е. Кутафин, Е.А. Козлова, О.Г. Румянцев, Л.А. Окуньков.

Достаточный интерес представляют исследования различных параметров президентства в Российской Федерации: история идеи института президентства - В.В. Ишутин, Н.А. Сахаров, А.Я. Аврех, В.П. Сальников, Д.И. Илимский; становление и развитие института президентства - М.Н. Марченко, И.Д. Хутинаев, Б.П. Елисеев, А.В. Зуйков, Г.В. Дегтев, В.П. Сальников, В.Д.

Зорькин, С.В. Мордкович; эволюция института президентства - С.А. Авакьян, Л.А. Окуньков, А.В. Зуйков, А.В. Жабров, Д.А. Ежов, М.П. Фомиченко, А.А. Марышев; соотношение института президентства и системы правления, институт президентства в системе государственной власти - И.Д. Хутинаев, Ю.И. Скуратов, В.И. Кайнов, И.П. Кененова; институт президентства в системе разделения властей - В.И. Чиркин, З.Л. Шагапсоев, Ю.И. Матвеевко, Н.Ю. Васильева, О.Н. Тарасов; досрочное прекращение Президентом РФ своих полномочий - С.А. Авакьян, О.Е. Кутафин, М.В. Баглай, Г.С. Родионова, И.Е. Полунина, Ю.А. Куликова, Л.А. Голубева.

Значительное внимание в публикациях российских исследователей уделяется юридическому анализу конституционного статуса и полномочий президентов (США, Франции, Германии и других стран), исследованию закрепленного в Конституции механизма взаимодействия Президента с другими государственными органами, даётся политическая оценка места и роли Президента в системе разделения властей – В.Е. Чиркин, А.А. Мишин, М.К. Краснов, Б.А. Страшун, М.М. Тхаркахо, Е.Б. Зюзина, Ю.И. Матвеевко, И.П. Кененова.

Объект магистерского исследования – конституционно – правовые аспекты формирования и функционирования института президентства Российской Федерации.

Предметом исследования являются нормы российского и зарубежного права, регулирующие порядок прекращения полномочий Президента. Акты конституционного правосудия относительно отдельных вопросов осуществления Президентом Российской Федерации полномочий как главы государства, научные труды отечественных авторов.

Основной целью магистерского исследования является обобщение 27 летнего опыта функционирования института президентства в России, структурирование знаний о данном институте, изучение конституционно-

правовых аспектов формирования и функционирования в политической системе.

Для достижения поставленной цели необходимо решение следующих задач:

- исследовать историческое развитие института президентства в Российской Федерации и особенности его зарождения и становления;
- изучить опыт функционирования института президентства в зарубежных странах;
- рассмотреть вопросы реализации функций и полномочий Президента в России, выявить противоречия и коллизии в нормах законодательства;
- рассмотреть пробелы в процедуре выборов и прекращения полномочий Президента РФ и найти пути их решения.

Методологическую основу исследования составили научные методы: диалектический, метод анализа и синтеза, дедукции и индукции, исторический, сравнительно-правовой метод.

Нормативную базу исследования составили Конституция РФ, федеральные конституционные и федеральные законы, подзаконные нормативно-правовые акты, конституционное законодательство зарубежных стран.

Эмпирическая база исследования включает постановления Конституционного Суда Российской Федерации.

Научная новизна магистерской диссертации заключается в том, что она представляет собой логически завершенное и обоснованное конституционно-правовое исследование института президентства в России.

Предложены пути решения пробелов в законодательстве.

Положения, выносимые на защиту:

1. Учреждение поста Президента России, сыграло важную роль в становлении российской государственности, изменении системы государственных органов и перераспределения полномочий между ними.

2. Президентская власть оказала кардинальное воздействие на политический режим, стала решающим фактором проведения радикальных экономических реформ.
3. В настоящее время в системе государственной власти РФ институт президентства занимает доминирующее положение.
4. Президент РФ обладает широким кругом полномочий. Трактование президентских полномочий имеет пространственный характер, что говорит о скрытых полномочиях.
5. Расширение круга президентских полномочий требует совершенствования нормативно-правовой базы института президентства, включая вопрос о разработке и принятии Федерального конституционного закона "О Президенте Российской Федерации", в котором будут детально определены полномочия главы государства.
6. В вопросе досрочного прекращения полномочий Президента существуют правовые пробелы. Механизм ухода в отставку Президента, а равно и досрочного прекращения его полномочий по состоянию здоровья на уровне Конституции не закреплён.

Структура магистерской работы определяется целью и задачами исследования. Магистерская диссертация состоит из введения; двух глав, пяти параграфов, заключения и списка литературы.

Выводы исследования были апробированы на ряде научных конференций. Подразумеваются заочная II Международная научно-практическая конференция «Юридические науки, правовое государство и современное законодательство» 2018 г.; I Международная научно-практическая молодежная конференция 2017 г. Выводы исследования опубликованы в научных статьях автора. Они указаны в списке использованных источников.

Глава 1. Становление института президентства в России

§ 1.1. Исторические условия и политические факторы становления института президентства в Российской Федерации

Становление российской государственности происходило в рамках развития европейских и мировых цивилизаций. Вместе с тем оно носило элементы самобытности, имело свои специфические особенности, отличающиеся национальными отечественными политико-правовыми традициями которые наложили отпечаток на всю историю развития права в России.

История России на протяжении многих сотен лет тесно связана с монархией. Её возникновению способствовали обстоятельства, при которых создавалась единоличная власть, создавался идеал вождя, который объединяет общество¹.

Как считают исследователи², переходу от самодержавной монархии к парламентской демократии был связан с революционными событиями в 1903-1907 годах. Как указывает В.П. Сальников³, в это же время распространились идеи о разделении властей и учреждение поста Президента. Появились проекты, предлагавшие создание президентской республики. Проекты оказали огромное влияние на дальнейший ход развития института. Самый известный проект Конституции был разработан крупнейшим государственным деятелем П.А. Столыпиным⁴.

¹ Сальников В.П. Становление института президентства в Российской Федерации: исторический и конституционно - правовой аспект//Мир политики и социологии.2013.№12.С.38.

² Аврех А.Я. П.А Столыпин и судьбы реформы в России. – М., 1991. – с. 206-210.; Илимский Д.И. Новейшие преобразования русского государственного строя. Т. XV. – СПб., 1906.; Илимский Д.И. Основы президентской власти. – М., 1917.; Искандеров А.А. Российская монархия, реформа и революция //Вопросы истории. – 1993. – № 17.; Савич Г.Г. Новый государственный строй России. – СПб., 1907.

³ Сальников В.П. Становление института президентства в Российской Федерации: исторический и конституционно - правовой аспект//Мир политики и социологии.2013.№12.С.39.

⁴ Столыпин П.А. Программа реформ. Документы и материалы: в 2 – х томах. – М.: Российская политическая энциклопедия, 2011. Т.1. 764 с.; Т.2. 799 с.

Механизм введения в качестве главы государства президента предусматривался комиссией созданной в 1917 г. под председательством Н.И. Лазаревского⁵.

Вопрос об учреждении в СССР института Президента был поставлен в 60 – е годы Н.С. Хрущёвым на комиссии по подготовке новой конституции СССР, но не был реализован⁶.

В СССР и в РСФСР институт президентства не вводился вплоть до 1990 года. Это было вызвано тем, что советская идеология отрицала принцип разделения властей. Вся власть в СССР принадлежала Советам народных депутатов, но фактически во главе государства стояла Коммунистическая партия⁷.

По мнению К.Н. Бобылевой, формирование института президентства происходило в непростых условиях государства, которое находилось на стадии перехода от тоталитарного государственно-политического устройства к демократии⁸.

К.В. Кудряшов⁹ в качестве причин появления поста президента выделяет следующие. Во-первых, отказ от главенствующей роли единой партии, появление многопартийности. Президент должен был укрепить государственную власть, формирующийся вне КПСС. Во-вторых, с появлением принципа разделения властей существовала необходимость в согласовании деятельности законодательной и исполнительной властей. В-третьих, необходимо было, что-то делать со сложной ситуацией, которая назревала в стране. В-четвертых, желание Генерального секретаря ЦК КПСС уйти от партии.

⁵ Сальников В.П. Становление института президентства в Российской Федерации: исторический и конституционно - правовой аспект//Мир политики и социологии.2013.№12.С.40.

⁶Лазарев Б.М.Президент СССР/ Советское государство и право.1992.№7.С.4

⁷Гаджиев Х.А. Становление и особенности института президентства в России//PolitBook. 2016.№ 1.С.121 – 122.

⁸Бобылева К.Н. Становление и развитие института президентства в Российской Федерации.//Актуальные проблемы российского права. 2007. №1. С. 87.

⁹Кудряшов К.В. Россия: результат поиска оптимальной модели главы государства//Вестник СевКавГТИ, 2014. Вып. 17.С.89 – 95.

Более того на фоне социального распада в качестве силы способной сплотить многонациональный народ рассматривался институт президента. Необходимость укреплять государственность обусловила появление высшего должностного лица. В результате экономических и политических реформ появилась необходимость в объединении политических систем, изменении федеративных отношений¹⁰.

Изменения в общественно-политическом и экономическом укладе привели к созданию новой модели государственной власти. Основой для становления демократического режима стал принцип разделения властей, доминирующее положение занял институт президентства¹¹.

В 1990 году законодательно учреждается пост Президента¹².

Президент СССР обладал следующими полномочиями: назначение и смещение высшего военного командования, назначение судей военных трибуналов, представление Верховному Совету СССР, а затем Съезду народных депутатов на утверждение и освобождение от должности председателя правительства СССР, Верховного суда, Генерального прокурора, председателя Высшего арбитражного суда СССР и персональный состав Комитета конституционного надзора СССР. Президент возглавлял Совет безопасности СССР, члены которого назначались по согласованию с ВС СССР. Президент подписывал законы СССР, он был вправе не позднее чем в двухнедельный срок возвратить закон со своими возражениями в ВС СССР для повторного обсуждения и голосования. Если ВС СССР большинством в две трети голосов в каждой из палат подтвердит ранее принятое им решение, законодательство обязывало Президента СССР подписать закон.

Президент был избран народными депутатами СССР, а не всенародным голосованием.

¹⁰ Дегтев Г.В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы. М., 2005.С.48-51

¹¹Куликова Ю.А.Проблемы правового регулирования сроков пребывания в должности президентов Российской Федерации и государств – членов Содружества Независимых Государств: диссертация...кандидата юридических наук:12.00.02.-М.,2014.-188 с.

¹²Закон СССР от 14 марта 1990 г. № 1360-1 Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию СССР // ВСНД и ВС СССР.1990. № 12.

Введение института президента в России вызвано рядом субъективных и объективных причин. В первую очередь - ослабление роли исполнительной власти, кризис в советском государстве, проблемы в механизме реализации законов, противоречие нормативных актов союзных республик Конституции СССР, перестройка¹³. Поэтому необходимо было принятие срочных решений для улучшения ситуации. Ни Верховный Совет, ни органы государственной власти не смогли обеспечить своевременную реакцию на возникшие проблемы. Поэтому возникла необходимость в исполнительной власти, которая в состоянии принимать своевременные решения.

На момент учреждения должности не было понятно, что же должен представлять собой институт президентства. Однако было ясно, что России необходим Президент, который обеспечит самостоятельность государства, будет представлять интересы страны на международной арене¹⁴.

Принятие 24 апреля 1991 года Верховным Советом РСФСР Закона № 1098-1 «О Президенте РСФСР»¹⁵ и последовавшие 24 мая 1991 года дополнения III Съездом народных депутатов РСФСР действовавшей Конституции главой 13-1 «Президент РСФСР» явились своеобразным промежуточным рубежом в процессе разработки российской модели института президентства, её «экспериментальным запуском», во многом определившим дальнейшее корректирование параметров. Завершилась же работа по «проектированию» официальным опубликованием 10 ноября 1993 года в «Российской газете» окончательного варианта текста проекта Конституции, зафиксировавшего созданную в воистину непростых дискуссиях и весьма

¹³ Дегтев Г.В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы. М., 2005.С.48-51; Гаджиев Х.А. Становление и особенности института президентства в России//PolitBook. 2016.№ 1.С.122.; Куликова Ю.А.Проблемы правового регулирования сроков пребывания в должности президентов Российской Федерации и государств – членов Содружества Независимых Государств: диссертация...кандидата юридических наук:12.00.02.-М.,2014.-188 с.; Сальников В.П., Кайнов В.И. Становление института президентства в Российской Федерации: исторический и конституционно - правовой аспект//Мир политики и социологии.2013.№12.С.38 – 43.

¹⁴ Куликова Ю.А.Проблемы правового регулирования сроков пребывания в должности президентов Российской Федерации и государств – членов Содружества Независимых Государств: диссертация...кандидата юридических наук:12.00.02.-М.,2014.-188 с.

¹⁵ Закон РСФСР от 24.04.1991 № 1098-1 О Президенте РСФСР//Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. N 17.

«тяжелых» условиях модель института президентства РФ, приведенную в действие всенародным голосованием 12 декабря 1993 года¹⁶.

Таким образом, разработка российской модели института президентства, происходила в два этапа: с июня 1990 года по май 1991 года; с июня 1991 года по ноябрь 1993 года при подготовке проекта новой Конституции.

Ключевым вопросом для проекта Конституции, так и для будущего России являлся именно вопрос о том, как институт президентства должен быть встроен в систему государственной власти и каким ему быть, считает А.В. Зуйков¹⁷.

Многие исследователи считают, что институт президентства появился в 1991 году. По мнению Прокофьева В.Н. данный вывод является дискуссионным, поскольку ко времени появления института президента не был накоплен опыт его работы, поэтому невозможно говорить об установлении данного явления¹⁸. Появление признаков становления института президентства связано было с первой конституционной реформой 1993 г.

Авторы реформы считали, что введение института президентства урегулирует ситуацию в стране, создаст основу для формирования в СССР правового государства, обеспечит многопартийность, равенство всех перед законом. Как указывает В.А. Водяницкий, введение института президентства никак ни повлияло на ситуацию в стране, а наоборот усугубило её, обострились межнациональные противоречия¹⁹.

По мнению Ю.А. Куликовой институт президентства не был воспринят гражданами как новая система в политическом обществе²⁰. Как отмечали

¹⁶ Зуйков А.В. Президент для России: от идеи до Главы 4. Часть 1. Рождение института (1990-1991 годы).//Сравнительное Конституционное Обозрение. 2009. №2(69). С. 22-23.

¹⁷Зуйков А.там же.

¹⁸Прокофьев В.Н. К вопросу о конституционно-правовом статусе Администрации Президента Российской Федерации//Государственное управление. Электронный вестник.2013. Выпуск № 41.С. 185 – 196.

¹⁹Водяницкий В.А. История становления института президентства в России// Вестник Русской христианской гуманитарной академии. 2012. Том 13. Выпуск 3.С.193

²⁰Куликова Ю.А.Проблемы правового регулирования сроков пребывания в должности президентов Российской Федерации и государств – членов Содружества Независимых Государств: диссертация...кандидата юридических наук:12.00.02.-М.,2014.-188 с.

исследователи, например В.Б. Кувалдин ²¹, президентство было мерой верховной власти, но не было направлено на управление страной.

Итак, институт президента сначала в СССР, а затем и в РСФСР, вводился в связи с возникшим кризисом в социальной, экономической и политической сферах, а также для повышения эффективности системы органов государственной власти, которая на тот момент уже не могла справиться с возникшей ситуацией. Нужен был орган, способный мобильно реагировать на возникающие проблемы в основных сферах общества, кроме того, была необходима ликвидация дисбаланса в государственной системе власти, который возник из-за доминирования законодательной ветви над исполнительной.

Съезд народных депутатов первоначально высказался против введения поста Президента РСФСР. После проведения всероссийского референдума в 1991 году пост Президента был введён. Однако модель президентской власти кардинально отличалась от существующей в настоящее время. Главенствующую роль играли Верховный совет РСФСР и съезд. Парламент определял полномочия Президента, контролировал бюджет, определял объём финансирования администрации президента и президентских программ, имел право блокировать принятие президентских указов, парламент имел действенные рычаги отрешения Президента от должности.

При введении поста Президента РСФСР в 1991 г. в Конституции предусматривалась возможность его отрешения от должности в случае нарушения им Конституции РСФСР, законов РСФСР и принесенной присяги²².

Таким образом, введение поста Президента, наряду с субъективными, имело и объективные основания. Главное из которых, по мнению В.П.Сальникова, заключается в том, что пост Президента отражал процесс трансформации политической власти из системы партийных органов, в систему

²¹Кувалдин В.Б. Президентство и демократия. Наш опыт в мировой перспективе // Свободная мысль. 1998. № 3. С. 4-14. Гаджиев Х.А. Становление и особенности института президентства в России // PolitBook. 2016. № 1. С. 123.

²² Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий постатейный. - 2-е изд., изм. и доп./рук. авт. кол. Ю.А. Дмитриев; науч. ред. Ю.И. Скуратов. М. Статут, 2013. 688 с.

органов государственного управления²³. При этом связь президентства с конкретной личностью Б.Н. Ельцина, его популярность, а также наличие некоторых возможностей для манипулирования массовым сознанием позволили сформировать институт президентализма в постсоветской России.

Другим важным событием для становления института президентализма, указывает В.П.Сальников²⁴, стал конфликт Верховного Совета и Президента, перешедший к осени 1993 года в открытую фазу. Сильный, харизматичный Президент, связывавший со своей собственной персоной представления о демократизации и развитии страны, не мог принять на себя роль, которую отводила ему парламентская республика. В то же время, такой лидер, даже не имея на это институциональных оснований, лишал Парламент возможности самостоятельно и активно участвовать в политическом процессе. Поэтому конфликт был практически неизбежен. Уверенность Президенту в его притязаниях на власть придавала также и более высокая популярность Б. Н. Ельцина по сравнению с Верховным Советом и его депутатами.

Учреждение поста Президента на ранней стадии становления в Российской Федерации происходило в условиях неясности самой идеи институционального оформления политической системы страны, которая возникла в результате «спешки и поиска компромисса, вследствие чего оказалась хаотичной и способствовавшей скорее латанию дыр, чем обеспечению согласованности во взаимодействии различных ветвей власти». Необходимо отметить, что российское президентство возникло как гарант существования независимого государства и его создатели, прежде всего, руководствовались политическими соображениями²⁵.

Таким образом, в ходе реформы политической и правовой системы российской Федерации был учрежден пост Президента России, что сыграло важную роль в становлении российской государственности, изменилась

²³ Сальников В.П. Становление института президентства в Российской Федерации: исторический и конституционно - правовой аспект//Мир политики и социологии.2013.№12.С.38 – 43.

²⁴Сальников В.П. там же.

²⁵Водяницкий В.А. История становления института президентства в России// Вестник Русской христианской гуманитарной академии. 2012. Том 13. Выпуск 3.С.194.

система государственных органов в республике, произошло перераспределение полномочий между ними. Президентская власть оказала большое воздействие на политический режим, стала решающим фактором проведения радикальных экономических реформ, ее значение и роль существенно возросли после распада союза ССР, когда республика получила возможность проводить полностью самостоятельную внутреннюю и внешнюю политику.

Учреждение поста президента давало возможность на основе принципа разделения властей нивелировать эти недостатки в деятельности представительных органов, придать государственному механизму мобильность, оперативность в принятии управленческих решений. Следовательно, особая для России ценность института президентства состояла в том, что при разделении властей президент стал выполнять важные функции координации в государственном механизме²⁶. Институт всенародно избираемого президента и стал таким консолидирующим фактором.

Как отмечает С.А. Авакьян ²⁷, период становления института Президентства был сложным. Формирование поста Президента России как главы государства происходило в период существования СССР. РСФСР имела статус одной из 15 республик, поэтому нужно было укрепить ее самостоятельность. Президент должен был этим заниматься, поэтому возникают трудности с его взаимоотношений с союзными структурами. Состояние экономики ухудшалось, что привело к резкому социальному ухудшению положения населения. У Президента возникали конфликты с парламентом, Конституционным Судом РФ. В процессе формирования находились государственные органы, парламент.

Особенность рассматриваемого института состоит в том, что его развитие происходило в специфических условиях государства, находящегося на стадии перехода от тоталитарного к демократическому государственному устройству. Это обстоятельство приводит к острой дискуссии о роли президентства в

²⁶ Сальников В.П. Становление института президентства в Российской Федерации: исторический и конституционно - правовой аспект//Мир политики и социологии.2013.№12.С.38 – 43.

²⁷Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. пособие в 2 т. М., 2014. С. 328-329.

России. Сторонники сильной президентской власти видят в институте президентства широкие возможности для обеспечения единства государственной власти в переходный период, укрепления российской государственности в целом, для дальнейшего продвижения страны по пути реформ. Концентрация огромных полномочий у Президента обосновывается необходимостью обеспечить единство власти в условиях переходного периода.

Противники сильного института президентства, утверждают, что Конституция установила своего рода «президентское всевластие», что Президент обладает царскими полномочиями, не входит в систему разделения властей, а стоит над всеми ветвями власти²⁸.

Вывести государство из сложной ситуации могла сильная власть в лице Президента²⁹. По мнению А.В. Жаброва можно выделить следующие этапы изменения института президентства в постсоветской России:

- первый этап связан с появлением должности Президента РСФСР. Для данного этапа характерны кризисы в социальной и политической системах, что обуславливало требование включения в систему государственного управления поста Президента. В отношениях Президента с другими государственными институтами главенствующую роль играл Парламент;

- для второго этапа характерно становление института Президентства. В Конституции 1993 года закреплялись положения, дающие значительные полномочия Президенту. В 1996 году важным на данном этапе становления президентализма были выборы Президента, не допустившие изменения политических режимов;

- на третьем этапе наблюдается кризис государственной власти. Возникли открытые столкновения между Президентом и Парламентом. Это привело к тому, что из политического процесса были отстранены органы государственной власти, и всё общество;

²⁸ Дегтев Г.В. Институт президентства в Российской Федерации: Особенности правового статуса и компетенции, проблемы совершенствования: автореф. дис. докт.юрид.наук М., 2005

²⁹Водяницкий В.А. История становления института президентства в России// Вестник Русской христианской гуманитарной академии. 2012. Том 13. Выпуск 3.С.192- 195.

- четвертый этап связан с правлением В.В. Путина. Происходит усиление влияния Президента. Появляется вертикаль власти, в которую входят не только институты исполнительной ветви власти. Ограничение демократических принципов вызвано созданием многопартийности, подконтрольностью Президенту вертикали власти. Следует сказать, что усилению роли Президента так же способствовала поддержка населения;

- пятый этап характеризуется взаимодействием Президента и других элементов политической системы. На данном этапе происходит окончательное оформление института президентства. Подтверждением этому служит победа на выборах 2004 году. Завершается формирование партийной системы с лидирующей партией, во главе которой стоит Президент страны. Более тесным стало взаимодействие главы государства и правительства³⁰.

Появление поста Президента послужило усилению страны, укреплению государственности, стало основой независимости, формированию федерализма, установления единства конституционного пространства, появлению новой вертикали власти.

Большинство учёных юристов указывает на сосредоточение в руках Президента большого объёма властных полномочий³¹. Доминирование главы государства, обладающего широким перечнем полномочий, характерных для исполнительной власти, указывает на историческую российскую традицию сильной монархической власти³².

По верному замечанию А.А. Кондрашева, российская политическая система стала моноцентрична «за счет сосредоточения властных полномочий в руках главы государства и отсутствия каких-либо иных

³⁰ Жабров А.В. Эволюция института президентализма в современной России. // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. 2010. №2. С. 227-233.

³¹ Авдеев Д.А. Республиканский монархизм или конституционализация российской формы правления// Вестник Тюменского государственного университета. 2014. № 3. Право. С. 55-60.; Керимов Д.А. Проблемы общей теории права и государства: Учебное пособие. 2-е изд. Тюмень: Изд-во Тюменского государственного университета, 2005. 560 с.; Кондрашев А.А. Особенности современного формирования политической системы России в контексте характеристики государственного режима // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 21-32.

³² Краснов М.А. Глава государства: рецепция идеи "отцовства" // Гражданское общество и правовое государство. 2008. № 6. С. 33.; Кравец И. А. Конституционализм и российская государственность в начале XX века: Учебное пособие. М.; Новосибирск, 2000. С. 345-346;

«центров» силы как в рамках системы разделения властей, так и в целом среди субъектов политической системы»³³

Очевидно, что Президент в силу своего положения в политической системе государства оказывает значительное влияние на процессы, происходящие в стране. Сосредоточение властных полномочий в руках главы государства остаются основой организации государственной власти в России.

В настоящее время в Российской Федерации действует модель организации государственной власти, при которой глава государства руководит деятельностью всех ветвей властных структур. Таким образом, с построением единой властной вертикали, подконтрольной Президенту, в России появились предпосылки формирования авторитарного типа политического режима.

§ 1.2. Опыт реализации института президентства в зарубежных странах

Возникновение института президентства в Российской Федерации, внедрение принципа разделения властей, создание эффективных законодательных и исполнительных структур власти обусловило усиление внимания юристов и политологов на опыт построения политической системы в демократических зарубежных странах.

Изучение института президентства в США может стать полезным для дальнейшего усовершенствования государственной власти в России. Знания, полученные в ходе исследования и проанализированные с точки зрения применимости в России, помогут выявить недостатки системы государственной власти и найти свой путь конституционного развития³⁴.

Принцип разделения властей в США был своего рода основой для сдерживания и обеспечения ответственности различных ветвей власти. С одной стороны конституционные предписания дают свободу и самостоятельность

³³Кондрашев А.А. Особенности современного формирования политической системы России в контексте характеристики государственного режима // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 21-32.

³⁴ Зюзина, Е.Б. Институт президентства в США и России :Сравнительный анализ: дис. ... канд. пол. наук:23.00.02/ Зюзина Елена Борисовна.- Воронеж, 2002.

высшим органам государственной власти, с другой стороны это залог от злоупотребления властью государством³⁵.

Президент в системе властных государственных структур занимает различное положение. В Германии он может быть главой государства, в США Президент может выполнять две роли - быть главой государства и исполнительной власти.

Во многих странах существуют требования к соискателю на должность президента. Претендент на президентский пост должен быть гражданином соответствующей страны как, например в США. Причём, в Колумбии, Монголии, Филиппинах, США законодательство определяет требование быть прирожденным гражданином³⁶.

В соответствии с Конституцией Президента выбирают на определенный срок. В смешанных и президентских республиках главу государства в большинстве случаев выбирают с помощью прямых выборов. В США узаконены косвенные выборы - избиратели выбирают выборщиков, а те в свою очередь президента.

Президент, как правило, избирается на срок, определенный Конституцией не только в демократической, а иногда даже недемократических республиках. В президентских и смешанных республиках президент избирается народом чаще всего путем прямых выборов, но иногда как в США, путем выборов косвенных. Такой порядок обеспечивает независимость президента от парламента³⁷.

Механизм избрания главы государства косвенным путём подвергается критики со стороны политиков, общественности. Несмотря на критику со стороны перейти к прямым выборам Президента в США пока не удается³⁸.

³⁵Конституция США [Электронный ресурс].- Режим доступа: <https://studfiles.net/preview/5270341/>

³⁶ Страшун, Б.А. Часть общая: конституционное (государственное) право и его основные институты [Электронный ресурс]/Б.А. Страшун. – 2000. Режим доступа: <http://textarchive.ru/c-1188296-pall.html>

³⁷ Страшун, Б.А. Часть общая: конституционное (государственное) право и его основные институты [Электронный ресурс]/Б.А. Страшун. – 2000. Режим доступа: <http://textarchive.ru/c-1188296-pall.html>

³⁸Баглай, М.В. Конституционное право зарубежных стран: учебник/М.В. Баглай. Москва: НОРМА, 2004. с.374-375; Мишин, А.А. Конституционное право зарубежных стран: учебник/А.А. Мишин. – Москва: Статут, 2013. – С.140.;

Конституцией США декларируется всеобщее избирательное право, за полномочиями штатов оставлены прямые выборы³⁹.

В Конституции США указано, что Президенту принадлежит исключительное право формирования и руководства аппаратом исполнительной власти. В то же время, только с согласия Сената, глава государства вправе назначить судей Верховного суда, высших должностных лиц исполнительной власти. Конституцией признавалось право каждого нового Президента осуществлять назначения высших государственных чиновников, непосредственно влияющих на политический курс страны. При этом глава государства отстраняет только тех должностных лиц, которых он имеет право назначать сам⁴⁰, отстранение должностных лиц из структур исполнительной власти, созданных Конгрессом, оказалось вне ведения Президента.

Таким образом, здесь возникают спорные решения в отношении назначения и отстранения государственных чиновников.

Президент имеет полномочия по назначению правительства или по предложению лидера партии большинства в парламенте. Например, в США назначение министров происходит с согласия нижней палаты⁴¹.

Президент может влиять на законодательный процесс через послания Конгрессу, через проекты, подготовленные конгрессменами из президентской партии. Также он может оказывать свое влияние через конституционное право безотлагательного вето, которое возможно преодолеть только квалифицированным большинством голосов конгрессменов.

У главы государства есть свои ограничения связанные со статусом Президента. Президент во многих странах не должен быть членом какой-либо политической партии, однако есть страны, в которых партийность допустима. Как пример можно привести Республику Хорватия и США⁴².

³⁹Конституция США [Электронный ресурс].- Режим доступа: <https://studfiles.net/preview/5270341/>

⁴⁰Чиркин, В.Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник/В.Е. Чиркин. Москва: Юристъ, 2001. С. 300.

⁴¹ Чиркин, В.Е. там же

⁴²Конституция Хорватии[Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://worldconstitutions.ru/>

Президент с согласия Сената имеет право заключать международные договоры.

Только Конгресс может объявлять войну, данного права лишен Президент. Однако в США существует практика ведения Президентом необъявленных войн⁴³.

Президент может отсрочить исполнение приговора и принять решение о помиловании за преступления против США. Однако, здесь тоже существует ограничение при объявлении импичмента.

Глава государства в США не обладает правом законодательной инициативы.

Основаниями отстранения от должности Президента при импичменте являются: государственная измена, взяточничество и тяжкие преступления. Уголовная ответственность наступает, как правило, после отрешения Президента от должности. В США обвинительное заключение принимает Палата представителей Конгресса, а решает вопрос об отстранении Сенат.

В качестве примера можно привести дело против Никсона в США. Против Президента оказались практически все политические институты. Никсон ушел в отставку, до начала процедуры импичмента. Это дело представляет интерес, поскольку является ярким примером противостояния Президента и политической элиты, применения юридических приемов для уравнивания конституционных ценностей и полномочий органов федеральной власти⁴⁴.

На основании выше изложенного следует, что Президент США обладает широким кругом полномочий, которые могут быть ограничены Конгрессом. При этом Президент не может распустить Конгресс, но Конгресс может

⁴³Организация государственной власти в России и зарубежных странах. Учебно-методический комплекс / Рук.авт. кол. и отв. ред. проф. Авакьян С.А. - М.: Юстицинформ, 2014.С 211-213.

⁴⁴Организация государственной власти в России и зарубежных странах. Учебно-методический комплекс / Рук.авт. кол. и отв. ред. проф. Авакьян С.А. - М.: Юстицинформ, 2014.С 219.

объявить Президенту импичмент. В данном случае, отмечает Ю.И. Матвеев глава государства вторичен, а Конгрессу следует отдать первое место⁴⁵.

Сравнение опыта российского президентства с опытом президентства в других государствах, и в частности США, привлекает исследователей возможностью проводить постоянные параллели с опытом российского президентства.

Впервые в качестве главы государства были обозначены Президенты во Франции и Швейцарии⁴⁶.

Прямые выборы главы французского государства были введены в результате конституционной реформы⁴⁷.

Носителями исполнительной власти являются Президент Республики Франция и Правительство. Президент обладает полномочиями: право роспуска Национального собрания по своему усмотрению, для этого Президент должен лишь проконсультроваться с председателями палат Парламента и Премьер-министром, но такая консультация его, ни к чему не обязывает; право вводить в стране чрезвычайное положение; право помилования; право назначать Премьер-министра, министров, высших гражданских и военных должностных лиц и смещать их⁴⁸.

Глава государства утверждает принятые правительством постановления, имеет права в случае несогласия вернуть эти документы на повторное рассмотрение. Президент обладает правом вето на законодательные акты. В такой полупрезидентской модели Президент не обладает всей полнотой власти. Потому что при этой системе Президент не является главой правительства, и формирование правительства зависит от соотношения фракций в парламенте.

⁴⁵ Матвеев Ю.И. Политико-правовая специфика института президентства в современной России/Ю.И. Матвеев//Политические процессы и технологии. 2015. №1. С. 84.

⁴⁶ Конституция Французской республики[Электронный ресурс]: от 4 ноября 1848 электронный ресурс <http://worldconstitutions.ru>; Дегтев, Г. В. Становление и развитие института президентства в России М.:Юристь. 2005. 237с.

⁴⁷Конституции зарубежных государств / Сост.В.В. Маклаков. – М.: БЕК, 2001. – 592 с.

⁴⁸ Чиркин, В.Е. Конституционное право зарубежных стран. – Москва: Юристь, 2001. – С.415-416.

Значительно ограничивает властные функции Президента ответственность правительства перед Национальным собранием⁴⁹.

Как отмечает В.Е.Чиркин, в России действует республиканская форма правления, которую первоначально назвали полупрезидентской республикой как во Франции, где при генерале де Голле в 1958 г. зародилась подобная форма правления.

Однако автор указывает на то, что в политических системах двух странах есть свои различия. Структура высших органов государства в принципе одинакова в России и Франции. При этом, делает вывод В.Е.Чиркин положение этих структур в общей системе органов государства, отношения между президентом, правительством и парламентом в указанных странах не одинаковы.

В различия можно отнести то, что в Конституции Франции 1958 г. не закреплено, что президент определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, тогда как это конституционно утверждено в России. Во французской республике органы исполнительной власти формируются на партийной основе. В обеих странах правительство юридически назначается президентом, однако во Франции оно фактически формируется партией большинства в парламенте⁵⁰.

Конституция Индии 1949 г. полномочия президента определяет по образцу Конституции США, однако президент Индии их осуществляет только по указанию правительства. Соответственно, можно сделать вывод Индия не президентская, а парламентская республика.

Анализ конституционных норм РФ позволяет говорить о смешении элементов президентской и парламентской республик.

К элементам президентской республики относятся:

⁴⁹ Тхаркахо, М.М. Зарождение и развитие института президентской власти в зарубежных странах/ М.М. Тхаркахо//Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурологи. – 2007. -№ 4. С. 4.

⁵⁰ Чиркин В.Е. Какая форма правления существует в современной России?/российский журнал правовых исследований.2014.№ 4(1). С.35

1. Согласно ч. 2 ст. 80 Конституции РФ Президент РФ «определяет основные направления внутренней и внешней политики государства».

В зарубежных же Конституциях такие положения отсутствуют. Основы внутренней и внешней политики государства в парламентской республике (Германия) и парламентской монархии (Япония) определяет парламент и правительство, в президентской республике – президент и парламент (США). В статье 80 Конституции РФ указано, что глава государства определяет основные направления политики в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами. Это ставит границы усмотрению Президента РФ, но определяет политику государства по Конституции все-таки он.

При этом, отмечает В.Е. Чиркин⁵¹ в российской политике издавна повелось, что российский парламент практически всегда одобряет предложения президента и по имеющим важность принципиальным, и по второстепенным вопросам, стремясь тем самым переложить на главу государства ответственность.

2. В соответствии с ч. 1 ст. 80 Президент РФ «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти». Эта формулировка в какой-то мере подобна положению французской Конституции 1958 г., но слов об арбитраже и публичных властях (а публичные власти это вообще-то и органы местного самоуправления, что, видимо, не имелось в виду французской Конституцией) в ней нет⁵².

Однако, замечает В.Е. Чиркин, хотя слово согласование не указывает на подчинённость всех органов государственной власти президенту, при этом формулировка «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие» наделяет президента определёнными полномочиями⁵³.

⁵¹ Чиркин В.Е. Какая форма правления существует в современной России?/Российский журнал правовых исследований.2014.№ 4(1). С.32-40; Кравец И.А. Формирование российского конституционализма: проблемы теории и практики. — М.; Новосибирск, 2001. С. 49.

⁵² Чиркин В.Е. там же С.36

⁵³ Чиркин В.Е. Какая форма правления существует в современной России?/Российский журнал правовых исследований.2014.№ 4(1). С.32-40

3. Президент РФ определяет и представляет парламенту кандидата на должность Председателя Правительства, независимо от роли партий в парламенте. При формировании аппарата власти с президентом согласовывается состав правительства.

4. Президенту не требуется согласие парламента на назначение и смещение федеральных министров, руководителей ведомств.

5. Министры обороны, внутренних дел, МЧС, юстиции, иностранных дел, руководители важнейших ведомств (например, Федеральной службы безопасности РФ) подчиняются только Президенту РФ, решения Правительства РФ этих руководителей обязывать не могут, в соответствии с такими решениями они лишь координируют свою деятельность с другими министрами.

6. Президент по своему усмотрению может увольнять Председателя правительства, а соответственно и весь состав кабинета министров.

7. Президент лично, без участия премьер-министра, может руководить не только министерствами, подчинёнными ему как главе государства, но и министрами, руководителями служб, агентств руководство которыми осуществляют Правительство РФ и его Председатель.

Признаки парламентаризма в российской форме правления:

1. Главу правительства выбирает Президент, однако назначить премьер-министра он может только после получения согласия парламента (определяемое большинством голосов депутатов Государственной думы).

Можно согласиться с мнением В.Е. Чиркина, определяющего «частичное участие парламента в формировании правительства» как неполный признак парламентарной республики⁵⁴.

2. Государственная дума может выразить недоверие правительству, что характерно для парламентарской республики. Однако, в этом случае, глава государства вправе распустить Государственную думу (нижняя палата парламента), с обязательным назначением даты новых выборов (такой порядок

⁵⁴ Чиркин В.Е. Какая форма правления существует в современной России?/Российский журнал правовых исследований.2014.№ 4(1). С.39.

действует и в зарубежных парламентских республиках). Президенту предоставлено право не принимать во внимание первый вотум недоверия правительству нижней палаты парламента⁵⁵. В соответствии с законодательством РФ президент обязан принимать решение в случае повторного выражения вотума недоверия, если он будет выражен не позднее трёх месяцев после первого. Тогда президент распускает парламент, с назначением даты новых выборов, или, объявляет об отставке правительства, и формирует новое правительство.

3. Президент вправе распустить Государственную думу, когда отказ в доверии выражает правительство.

4. Ежегодные отчеты правительства перед парламентом (введенные поправками к Конституции 7 ФКЗ от 30.12. 2008 г.)⁵⁶

Однако, несмотря на существование республиканских признаков в российской форме правления, в нашей стране сохранился монархический подход к организации власти⁵⁷.

В настоящее время происходит изменение конституционных отношений, в которых главенствующее место занимают президентские признаки и фактическая роль президента. Практическая деятельность органов российского государства усилила позиции Президента РФ, все властные полномочия сосредоточились в руках главы государства, и превратили его, по сути, в единственно значимого политического лидера, что позволяет говорить об уникальной властной конструкции суперпрезидентской республике.

По мнению К.В. Кудряшова нельзя западные образцы примерять к нашей модели института президентства⁵⁸. На развитие этого института повлияли

⁵⁵ Верхняя палата – Совет Федерации такого права не имеет, как и в большинстве зарубежных стран, но, например, в Италии такое право имеет и Сенат.

⁵⁶ Решений Думы по отчетам не принимается (представители фракций задают вопросы, от каждой фракции равное число вопросов, обычно по три), что более поминает информирование парламента о деятельности правительства. См. Чиркин, с.39.

⁵⁷ Авдеев Д.А. Республиканский монархизм или конституционализация российской формы правления: новый взгляд или поиск критериев // Вестник Тюменского государственного университета. 2014. №3. С. 54-62.; Медушевский А.Н. Смешанная форма правления: новейшие тенденции развития во Франции и в России // Политическая наука. 2014. № 1. С. 51-68.

разные факторы: авторитарная монополия однопартийной системы, когда любая критика идеологии партии рассматривалась как преступление; развитие политического плюрализма и многопартийности полупрезидентской республики с президентом, который не входит ни в одну ветвей власти; преобладание в правовой доктрине и практике принципа политической целесообразности.

История развития президентской власти в зарубежных странах подтверждает значимость данного института в политических системах. Государства имеют свои национальные и исторические традиции и особенности, что отражается на содержании и форме организации президентской власти. Бесспорно, зарубежная практика важна для развития модели института президента в России.

Становление института президентства – это длительный исторический процесс, и, несомненно, опыт развития и функционирования президентской власти в различных странах будет полезен в процессе формирования политической системы России.

§ 1.3 Конституционная модель реализации института президентства в России

В России институту президентства придаётся особый статус, это связано с менталитетом русского народа, историческими условиями развития, общественно-политическими процессами в стране⁵⁹.

Российская модель института президентства закреплена Конституцией РФ 1993 года.

⁵⁸Кудряшов К.В. К вопросу о необходимости дальнейшего расширения полномочий Президента Российской Федерации//Вестник СевКавГТИ, 2014. Вып. 18.С.102 – 109.

⁵⁹Морев М.В., Молодов О.Б., Кожина Т.П. Институт президентства: российские особенности в контексте мировых изменений//Вопросы территориального развития. 2014. Вып.7.С.10.

Особую роль в определении правового статуса главы государства имеет статья 80 Конституции РФ, соединяющая весь механизм государственной власти.

Часть 2 статьи 80 Конституции охватывает несколько элементов данного института. Президент является «гарантом» Конституции, данное понятие не используется конституциями зарубежных стран. Многие учёные–юристы считают, «гарантом» Конституции может быть Конституционный Суд. Своё мнение они объясняют тем, что Президент фактически является главой исполнительной власти и, соответственно не может быть объективным⁶⁰.

Ученые имеют различные точки зрения на институт президентства. Б.П. Елисеев считает, что это интеграционный правовой институт, основная цель которого - согласование деятельности институтов государственной власти⁶¹. По мнению Ж.Д. Джангирияна данный институт имеет сложную структуру, поскольку направлен на решение государственных и политических задач⁶². И.Д. Хутинаев считает, что в институт президентства включает: президента, конституционные нормы регламентирующие власть президента, конституционные прецеденты, полномочия фактически сложившиеся в результате соотношения политических сил и структурные подразделения⁶³.

А.С. Чесноков определяет институт президентства, как систему конституционных норм, определяющих правовой статус главы государства, его положение в структуре государственных органов, порядок избрания, замещения и отстранения от должности⁶⁴.

Президент Российской Федерации избирается в соответствии со статьёй 81 Конституцией Российской Федерации, ФЗ "О выборах Президента Российской Федерации", ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и

⁶⁰Зуйков А. Российская модель института президентства по Конституции 1993 года: основные положения. //Сравнительное конституционное Обозрение. 2008. №5(66). С. 36.

⁶¹Елисеев Б.П. Система органов государственной власти в современной России. М., 1997. С. 151.

⁶²Джангириян Ж.Д. Разделение властей в Республике Армения: Конституционная модель и практика: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 122.

⁶³Хутинаев И.Д. Институт президентства и проблемы формы государства. – М., - 1994. – С13

⁶⁴Чесноков А.С. Президент и правительство: модель взаимодействия при осуществлении государственной власти в Российской Федерации. М.: РГТЭУ, 2005. С. 143 - 144.

права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"⁶⁵.

Конституцией РФ определены требования, предъявляемые к кандидату в Президенты. Установлено, что Президентом РФ может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет. Конституцией не выдвинуты требования о том, чтобы кандидат в Президенты был гражданином Российской Федерации по рождению. Следует отметить, что пост главы государства требует человека имеющего достаточный жизненный опыт. Верхний предел возрастных цензов кандидата на должность Президента действующая Конституция не предусматривает, в отличие от предыдущей Конституции, по которой устанавливалось ограничение в 65 лет.

В законодательстве зарубежных стран возрастной ценз существенно выше, не моложе 40 – 50 лет⁶⁶.

Президент РФ избирается сроком на шесть лет. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента РФ более двух сроков подряд. Конституция РФ 1978 года (в ред.1991 г.) закрепляла пятилетний срок. Конституция РФ 1993 года (до декабря 2008 г.) устанавливала срок полномочий в 4 года. 30 декабря 2008 года принят Закон РФ о поправке к Конституции № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» в соответствии с которым срок полномочий главы государства стал шестилетним⁶⁷.

Тем не мене в зарубежной практике, отмечают конституционалисты, есть и семилетний срок полномочий главы страны⁶⁸. В Италии срок президентского мандата установлен в семь лет, возможность переизбрания не ограничена. С 1999 года срок полномочий президента Израиля увеличен до 7 лет, но

⁶⁵ Федеральный закон от 10.01.2003 N 19-ФЗ (ред. от 05.12.2017) "О выборах Президента Российской Федерации"; Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12.06.2002 N 67-ФЗ(ред. от 05.02.2018)

⁶⁶ Носов С.И., Конституционное право Российской Федерации. – Москва: Статут, 2014. – С. – 126.

⁶⁷ Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий постатейный.- 2-е изд., изм. и доп./рук.авт. кол. Ю.А. Дмитриев; науч. ред. Ю.И. Скуратов. М.Статут, 2013. 688 с.

⁶⁸ Куликова Ю.А.Ограничение нахождения президента у власти определённым сроком и количеством сроков пребывания в должности президента у власти в Российской Федерации и государствах - членах Содружества Независимых Государств//Вестник РГГУ.2013 С. 53-61.

пребывание у власти ограничено одним сроком. В 2002 году в Ираке и Узбекистане на референдумах принят вопрос о продлении сроке президентских полномочий на 7 лет. По итогам референдума, 2003 года, в Конституцию Таджикистана были внесены изменения, согласно одному из них, число конституционных сроков полномочий президента Таджикистана увеличилось с одного семилетнего срока до двух. В Туркмении принята новая редакция Конституции (2008 г.), увеличивающая срок полномочий президента с 5 до 7 лет.

Тенденция увеличения срока полномочий президента может привести к тому, что существование выборности высших органов государственной власти в демократических государствах будет формальным.

Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации» определён порядок выборов главы государства⁶⁹, в нём указан порядок назначения выборов, регистрации кандидатов, проведения предвыборной агитации, финансирования выборов, процедуры голосования, определения результатов выборов.

Выборы назначает Совет Федерации, в случае, если в установленный выборы не назначены, Центральная избирательная комиссия РФ назначает и проводит выборы Президента. Выборы проводятся по единому федеральному округу, включающему всю территорию страны. Избиратели, проживающие за пределами территории России, считаются приписанными к федеральному избирательному округу.

Мероприятия по подготовке и проведению выборов осуществляются Центральной избирательной комиссией РФ и другими избирательными комиссиями. Финансируются выборы из федерального бюджета. Кандидаты могут создавать избирательные фонды. Федеральным законодательством определён порядок формирования и расходования избирательных фондов.

Выборы Президента РФ считаются состоявшимися, если в голосовании

⁶⁹ Федеральный закон от 10.01.2003 N 19-ФЗ(ред. от 18.06.2017)"О выборах Президента Российской Федерации"(с изм. и доп., вступ. в силу с 28.06.2017)//[Электронный ресурс]/ Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

приняло участие большинство от общего числа зарегистрированных избирателей. Кандидат, набравший более половины голосов избирателей принявших участие в голосовании, считается избранным.

Если ни один кандидат не набрал необходимое большинство голосов, назначается повторное голосование. В этом случае в бюллетень для тайного голосования вносятся два кандидата, набравших большее количество голосов по сравнению с другими кандидатами. Избранным считается кандидат, получивший большее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по отношению к числу голосов, поданных за другого кандидата, при условии, что это число больше числа голосов, поданных против всех кандидатов.

После избрания Президента происходит процедура вступления в должность в соответствии со статьей 82 Конституции. Президент Российской Федерации считается приступившим к исполнению своих обязанностей с момента присяги, которую произносит в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда РФ. Текст присяги содержится в части 1 статьи 82 Конституции Российской Федерации.

В статье 3 ФЗ «О выборах Президента РФ» указаны основания, препятствующие гражданину быть избранным Президентом Российской Федерации⁷⁰: занимающий на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов должность Президента Российской Федерации второй срок подряд; имеющий гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

В статье 3 ФЗ «О выборах Президента РФ» указаны основания, препятствующие гражданину участвовать в выборах и быть избранным

⁷⁰ Федеральный закон от 10.01.2003 N 19-ФЗ (ред. от 18.06.2017) "О выборах Президента Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.06.2017)[Электронный ресурс]/Справочная правовая система «КонсультантПлюс»

Президентом Российской Федерации⁷¹: признанный судом недееспособным или содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда.

Как пример, рассмотрим дело С.Б. Анчугова и В.М. Гладкова. Граждане отбывали наказание, и на основании части 3 статьи 32 Конституции РФ были лишены права участвовать в голосовании. Они пытались отстоять свои права, в том числе и путем обращения в Конституционный Суд. Не получив желаемого они обратились в ЕСПЧ.

ЕСПЧ вынес решение по делу «Анчугов и Гладков против России»⁷² и установил нарушение российскими властями Конвенции о защите прав человека и основных свобод в связи с лишением заявителей, отбывающих наказание в исправительных учреждениях, права избирать и быть избранными.

Министерство юстиции обратилось в КС с просьбой признать невозможность исполнения постановления ЕСПЧ, поскольку выводы противоречили Конституции РФ.

Конституционный Суд признал исполнение решения ЕСПЧ невозможным в части, где предполагается внести в российскую правовую систему изменения, отменяющие ограничения в избирательных правах заключённых, содержащихся в местах лишения свободы. При этом КС отметил, что федеральным законодательством возможно установление статуса определённых мест содержания осуждённых, в частности колоний – поселений, принудительно ограничивающих свободу, но не влекущих ограничения избирательных прав⁷³.

⁷¹ Федеральный закон от 10.01.2003 N 19-ФЗ (ред. от 18.06.2017) "О выборах Президента Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.06.2017)[Электронный ресурс]/Справочная правовая система «КонсультантПлюс»

⁷² Постановление Европейского Суда по правам человека[Электронный ресурс] от 4 июля 2013 г. Дело "Анчугов и Гладков (Anchugov and Gladkov) против Российской Федерации" (жалоба NN 11157/04 и 15162/05) (Первая секция)[Электронный ресурс]// Справочная правовая система «ГАРАНТ» – Режим доступа: <http://base.garant.ru/70639826/>

⁷³ Постановление Конституционного Суда РФ от 19.04.2016 N 12-П"По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу "Анчугов и Гладков против России" в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации"[Электронный ресурс]// Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons>

Таким образом, в данном случае, КС подтвердил приоритет Конституции РФ перед постановлением ЕСПЧ. Доступ к активному избирательному праву осуждённым за особо тяжкие преступления ограничен правомерно. При этом можно согласиться с мнением КС о возможности сохранения избирательных прав для осуждённых, содержащихся в колониях-поселениях.

Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации складывается из следующих характеристик:

- глава государства;
- гарант Конституции, прав и свобод человека и гражданина;
- Верховный Главнокомандующий;
- Председатель Совета Безопасности России;
- Председатель Государственного совета РФ.

Статус Президента РФ также характеризуется официальными символами президентской власти - знаком и штандартом (флагом). Символы власти Президента используются во время торжественной церемонии вступления в должность вновь избранного главы государства.

Штандарт, оригинал которого находится в его служебном кабинете, а дубликат поднимается над резиденцией Президента РФ, как в столице, так и над другими резиденциями Президента во время его пребывания в них. Штандарт, или Флаг Президента России, представляет собой квадратное полотнище из трёх равновеликих горизонтальных полос: верхней - белого, средней - синего и нижней - красного цветов, являющихся цветами Государственного флага России. В центре - золотое изображение Государственного герба России. Полотнище окаймлено золотой бахромой. На древке штандарта крепится серебряная скоба с выгравированными фамилией, именем и отчеством Президента России и датами его пребывания на этом посту⁷⁴.

⁷⁴Указ Президента РФ от 15.02.1994 N 319(ред. от 06.05.2000)"О штандарте (флаге) Президента Российской Федерации"[Электронный ресурс] //Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

Символ президентской власти - Знак Президента РФ - состоит из знака и цепи знака. Знак из золота представляет собой равноконечный крест с расширяющимися концами, с лицевой стороны покрытый рубиновой эмалью. Расстояние между концами креста - 60 мм. По краям креста - узкий выпуклый кант. На лицевой стороне креста в центре - накладное изображение Государственного герба РФ. На оборотной стороне креста посередине - круглый медальон, по окружности которого девиз: "Полезьа, честь и слава". В центре медальона - дата изготовления - 1994. В нижней части медальона - изображение лавровых ветвей. Знак при помощи венка из лавровых ветвей соединяется с цепью знака. Цепь знака из золота, серебра и эмали состоит из 17 звеньев, 9 из которых - в виде изображения Государственного герба РФ, 8 - в виде круглых розеток с девизом: "Полезьа, честь и слава". На оборотной стороне звеньев цепи знака помещаются наклейки, покрытые белой эмалью, на которых золотыми буквами выгравированы фамилия, имя, отчество Президента РФ и год его вступления в должность. После принесения присяги Президентом России Знак Президента России хранится в резиденции Президента в Московском Кремле. Использование Знака Президента России определяется нормами государственного протокола. В соответствии с последними актами предусмотрено, что в торжественных случаях Президент может надевать знак на шейной ленте, кроме того, предусмотрено в обычное время ношение специальной розетки на лацкане⁷⁵.

В 2009 году учрежден еще один официальный символ Президента РФ как Верховного Главнокомандующего - эмблема Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации⁷⁶.

Особое место Основного Закона в иерархии законодательства, его значение в установлении основ конституционного строя и их гарантий

⁷⁵ Указ Президента РФ от 27.07.1999 N 906 (ред. от 16.12.2011) "Об утверждении описания символа президентской власти - Знака Президента Российской Федерации и описания специального знака Президента Российской Федерации"[Электронный ресурс]// Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

⁷⁶ Указ Президента РФ от 05.05.2009 N 502"Об учреждении эмблемы Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации"[Электронный ресурс] //Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

предопределяется принесением присяги избранного президента на Конституции, которая является концентрированным выражением воли народа как единой государственной гражданской нации, указывается в Комментарий к Конституции Российской Федерации ⁷⁷. Таким образом, Конституции придаётся важное символическое значение, и соответственно, специально изготовленный единственный экземпляр официального текста Конституции Российской Федерации следует считать символом президентской власти.

В юридической литературе неоднократно ставится вопрос о том, что Президента РФ нельзя включать в триаду законодательной, исполнительной и судебной власти, это отдельная и самостоятельная ветвь - президентская власть ⁷⁸.

Конституция РФ принималась в беспокойный период, и была направлена, прежде всего, на укрепление президентской власти. Следует понимать статью 80 Конституции РФ, согласно которой Президент РФ не только не принадлежит ни одной из ветвей власти, но и действует наряду с законодательной, исполнительной и судебной властью. Таким образом, полномочия Президента РФ не укладываются в рамки принципа разделения властей, и в то же время Президент является гарантом Конституции и соблюдения прав и свобод человека ⁷⁹.

В государственной и политической иерархии Президент занимает главенствующее место, что позволяет ему выступать в роли арбитра и обеспечивать согласованность действий всех ветвей власти. Такое политическое взаимодействие государственных структур явно контрастирует с зарубежными нормами.

В настоящее время в России меняются конституционно - правовые отношения, главенствующую роль играет Президент. Форма правления

⁷⁷Комментарий к Конституции Российской Федерации (под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева)[Электронный ресурс]//Режим доступа: <http://kommentarii.org/konstitutc/page89.html>

⁷⁸ Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы организации власти в Российской Федерации/ Современные проблемы организации публичной власти. Монография М.: Юстицинформ, 2014. – 596 с.

⁷⁹Макаренко С.Н. Конституционный статус Президента РФ и его роль в законотворческом процессе//Известия Южного федерального университета. Технические науки. 2011.№ 11.С.130 .

меняется, находится в динамичном развитии, как пример можно взять поправку к Конституции РФ, внесенную законом от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, о ежегодных отчётах правительства перед депутатами Государственной думы.

Заметное усиление института президентства в нашей стране связывают с личностью В.В. Путина, при котором данный институт стал чётко персонализироваться. Немаловажную роль в преобразовании и усилении института президентства так же играет высокий рейтинг главы государства, поддерживаемого народом России. В настоящее время президент является главной фигурой в принятии таких политических решений, как определение главных направлений внутренней политики, согласование кандидатур на губернаторский пост. При этом институт президентства нельзя рассматривать вне связи с другими политическими институтами.

Наука конституционного права по-разному характеризует существующую в современной России форму правления.

Можно согласиться с мнением В.Е. Чиркина, изучившего конституционные нормы, устанавливающие связи между высшими государственными органами, и пришедшего к выводу, что в российской президентско-парламентарной республике ведущую роль занимает первая часть. Россия - это президентско-парламентарная республика с главенствующим положением президента в системе верховных органов государственной власти⁸⁰.

Российская модель принадлежит к типу смешанной, или полупрезидентской, или парламентско-президентской республики, считает М.А. Краснов⁸¹.

Другие юристы утверждают, что в современной России установлена форма правления, обладающая всеми признаками полупрезидентской республики⁸².

⁸⁰ Чиркин В.Е. Какая форма правления существует в современной России?//Российский журнал правовых исследований.2014.№ 4(1). С.36

⁸¹ М.А.Краснов Персоналистический режим в России: опыт институционального анализа//Политическая концептология 2012. № 1. С.160-277

М.В. Баглай и характеризует российскую форму правления как полупрезидентскую республику, но с более широкими полномочиями президента⁸³.

Однако, несмотря на разную характеристику формы правления, большинство российских конституционалистов, в том числе Д.А. Авдеев, Н.И. Грачев, А.А. Кондрашев, И.А. Кравец, М.А. Краснов считают, что Президент обладает настолько большим объёмом полномочий, что это позволяет говорить о её монархической природе⁸⁴.

Характеризуя российскую форму правления, А.А. Кондрашев использует понятие – суперпрезидентская республика, указывая, что данный термин убедительно показывает «возвышение президента над иными ветвями власти»⁸⁵.

Внимание к специфичности института президентства в современной России приобрело бесспорную общественно-политическую и научную актуальность. Значимость систематизирования знаний о политических системах с сильной президентской властью, сравнения институционального опыта президентской деятельности подтверждено российскими и зарубежными политологами⁸⁶.

⁸²Григонис Э.П., Чибинёв В.М. Форма правления в Российской Федерации и перспективы ее изменения//Мир юридической науки. 2012. № 3. С. 4-8

⁸³Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов / М. В. Баглай. 6-е изд., изм. и доп. М. : Норма, 2007. - С. 142

⁸⁴ Авдеев Д.А. Республиканский монархизм или конституционализация российской формы правления//Вестник Тюменского государственного университета. 2014. № 3. Право. С. 56 - 58; Грачев Н.И. Принцип единства государственной власти как реальная правовая основа её организации и деятельности//Российский журнал правовых исследований. 2017. № 2 (11). С. 9 – 17; Кондрашев А.А. Особенности современного формирования политической системы России в контексте характеристики государственного режима // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 21-32.; Кравец И. А. Конституционализм и российская государственность в начале XX века: Учебное пособие. М.; Новосибирск, 2000. 367 с.; М.А.Краснов Персоналистический режим в России: опыт институционального анализа//Политическая концептология 2012. № 1. С.160-277

⁸⁵Кондрашев А.А. Особенности современного формирования политической системы России в контексте характеристики государственного режима // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 21-32

⁸⁶ Матвеев Ю.И. Политико – правовая специфика института президентства в современной России//Youth World Politic. 2015. №1.С.83,85.; Григонис Э.П., Чибинёв В.М. Форма правления в Российской Федерации и перспективы ее изменения//Мир юридической науки. 2012. № 3. С. 4-8; Гришаева О.Н. Общее и особенное в развитии института президентства во Франции и России// Filo Ariadne. 2016. № 2. С. 263-273.

Усиление института президентства в России будет способствовать кардинальным политическим изменениям, ослаблению разрушительных процессов в обществе, к действительно осуществимой защите демократических прав и свобод граждан.

Для эволюционного развития института президентства в России необходимо конкретно сформулировать роль главы государства в системе высших государственных органов власти. Можно согласиться с мнением К.В. Кудряшова о необходимости принятия закона «О Президенте Российской Федерации», который сведёт воедино, систематизирует президентские полномочия, отображённые в отдельных нормативно-правовых актах⁸⁷.

В условиях экономического, информационного, политического, военного противостояния с зарубежными странами это насущная необходимость для государства.

⁸⁷Кудряшов К.В. К вопросу о необходимости дальнейшего расширения полномочий Президента Российской Федерации//Вестник СевКавГТИ, 2014. Вып. 18.С.108 – 109.

Глава 2 Проблемы реализации конституционных прерогатив Президента Российской Федерации

§ 2.1 Функции и полномочия Президента

Президент Российской Федерации обладает широким кругом полномочий, закреплённых в главе 4 1 раздела Конституции, оказывающих влияние на государственную и общественную жизнь.

Полномочия можно классифицировать по сферам их реализации.

В отношениях с парламентом Президент РФ:

- в соответствии с Конституцией и федеральным законом назначает выборы депутатов Государственной Думы;

- в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией распускает Государственную Думу;

- вносит в Государственную Думу законопроекты;

- подписывает и обнародует федеральные законы;

- представляет Государственной Думе кандидатуру на должность председателя Центрального банка, а также ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении от занимаемой должности председателя Центрального банка;

- обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства.

В отношениях, связанных с деятельностью органов судебной власти и прокуратуры, Президент РФ:

- представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда и Верховного Суда;

- назначает судей других федеральных судов;

- представляет Совету Федерации для назначения кандидатуру Генерального прокурора; вносит в Совет Федерации предложение об

освобождении от должности Генерального прокурора.

В отношениях, связанных с деятельностью органов исполнительной власти и иных государственных органов, Президент РФ:

- назначает, с одобрения Государственной Думы, Председателя Правительства Российской Федерации;

- имеет право председательствовать на заседаниях Правительства;

- принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации;

- по предложению Председателя Правительства Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства и федеральных министров;

- формирует Администрацию Президента Российской Федерации;

- назначает и освобождает полномочных представителей Президента Российской Федерации.

В сфере обороны и безопасности Президент РФ:

- формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации;

- утверждает военную доктрину государства;

- назначает и освобождает от должности высших командиров Вооруженных Сил.

В области внешней политики Президент РФ:

- осуществляет руководство внешней политикой страны;

- ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации;

- подписывает ратификационные грамоты;

- принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей;

- назначает и отзывает дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях. В соответствии с требованием Конституции эти назначения могут быть произведены президентом после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания.

В сфере обеспечения конституционного статуса личности Президент РФ:

- назначает референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом;
- осуществляет помилование;
- в случае агрессии против нашего государства или непосредственной угрозы агрессии Президент Российской Федерации вводит на территории страны или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе;
- решает вопросы гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища;
- награждает государственными наградами и присваивает почетные звания Российской Федерации, высшие воинские и высшие специальные звания.

Полномочия Президенту России предоставляются для реализации его функций. Поэтому каждое полномочие корреспондирует конкретной функции. По мнению Н.Е. Колобаевой классификация полномочий Президента по его функциям является оптимальной для законодательного регулирования:⁸⁸

1. Президент является гарантом Конституции, поэтому его полномочия направлены на защиту Конституции. Проявление данной функции в полномочиях Президента связано с участием главы государства в законотворческом процессе.

Согласно пункту «г» статьи 84 и статьи 104 Конституции Президент является субъектом законодательной инициативы, это его право. Статья 16 Федерального закона от 15.07.1995 N 101-ФЗ (ред. от 12.03.2014) "О международных договорах Российской Федерации" указывает на право главы

⁸⁸ Колобаева Н.Е. Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации (вопросы теории и практики): дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02/ Колобаева Наталья Евгеньевна. – Екатеринбург, 2007. – с. 74

государства утверждения международных договоров, решение о подписании которых были приняты Президентом⁸⁹.

2. Полномочия Президента как гаранта прав и свобод человека и гражданина.

Глава государства в этом качестве выступает при реализации всех своих полномочий. При этом, следует выделить полномочия, которые связаны со статусом личности.

Согласно пункту «а» статьи 89 Конституции Президент решает вопросы о предоставлении гражданства и политического убежища.

Порядок осуществления настоящего полномочия предусмотрен Федеральным законом "О гражданстве Российской Федерации"⁹⁰ от 31.05.2002 № 62-ФЗ и принятым в соответствии с ним Указа Президента РФ от 14.11.2002 № 1325 "Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации"⁹¹ и Указа Президента РФ от 14 ноября 2002 г. № 1318 "Об утверждении Положения о Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации и ее состава"⁹².

Круг полномочий Президента в данной сфере значительно шире, чем указано в Конституции. Для реализации полномочий в качестве гаранта прав и свобод человека и гражданина Президент учредил ряд органов. Таких как, например, Управление Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан, Управление Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан.

3. Полномочия Президента Российской Федерации по охране

⁸⁹"О международных договорах Российской Федерации"[Электронный ресурс] : федер. закон от 15.07.1995 N 101-ФЗ ред. от 12.03.2014// Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

⁹⁰"О гражданстве Российской Федерации" [Электронный ресурс] : федер. закон от 31.05.2002 N 62-ФЗ ред. от 29.07.2017// Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

⁹¹"Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации" [Электронный ресурс] :Указ Президента РФ от 14.11.2002 N 1325 ред. от 03.09.2017// Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

⁹²Указ Президента РФ от 14 ноября 2002 г. N 1318 "Об утверждении Положения о Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации и ее состава" [Электронный ресурс] : Указ Президента РФ от 14 ноября 2002 г. N 1318// Справочная правовая система «ГАРАНТ». – Режим доступа: <http://base.garant.ru/>

суверенитета страны, ее независимости и государственной целостности.

Значительный объем полномочий связан со статусом Президента как Верховного Главнокомандующего Вооруженным Силам.

4. Определение основной стратегии внутренней и внешней политики государства. Обращение с посланием о положении в стране и внешнеполитическом курсе к Федеральному Собранию.

5. Полномочия Президента по организации согласованных действий органов государственного управления, реализация полномочий федеральной государственной власти на территории страны являются многообразным набором инструментов для реализации функций главы государства.

6. Представление Российской Федерации внутри страны и в международных отношениях.

Формулировка представление внутри страны означает, что глава государства выступает перед народом России от имени всей государственной власти. Президент представляет РФ во взаимоотношении со структурами гражданского общества.

7. Полномочия Президента по обеспечению своей деятельности. Глава государства не только исполняет функции, возложенные на него, но и занимается организацией своей деятельности. Так, в соответствии с пунктом «и» статьи 83 Конституции формирует Администрацию Президента.

8. Принятие актов Президентом Российской Федерации.

Многие полномочия Президент реализует посредством издания нормативных актов. В статье 90 Конституции говорится, что Президент имеет право издавать указы и распоряжения. В Конституции прямо не определен круг вопросов относящихся к полномочиям Президента. По мнению Н.Г. Колобаевой⁹³, логичным было бы предположить, что Президент издает акты по вопросам, отнесенным Конституцией к его ведению.

⁹³Колобаева, Н.Г. Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации (вопросы теории и практики): дис. ... канд. юрид. наук :12.00.02/ Колобаева Наталия Евгеньевна. Екатеринбург, 2007. С. 122.

С момента учреждения поста Президента прослеживается наделение его большим объемом полномочий. Происходит это в силу того, что нет конкретной трактовки президентских полномочий, что позволяет говорить о скрытых полномочиях.

Конституционный Суд РФ своими постановлениями определил наличие «скрытых» полномочий Президента⁹⁴, прямо не указанных в тексте Конституции.

Так, в пункте 3 Постановления № 2-П от 27 января 1999 года Конституционный Суд РФ, причислив к статьям Конституции, определяющим полномочия Президента, статьи 80, 83, 84, 86, 87 и 89, указал, 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, кроме случаев, когда сама Конституция РФ исключает это, требуя для решения конкретного вопроса принятия именно федерального конституционного и федерального закона⁹⁵». Исходя из данного решения Конституционного Суда РФ, до принятия соответствующих нормативных актов Президент Российской Федерации вправе издавать указы по вопросам установления системы федеральных органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности.

Еще дальше Конституционный Суд РФ пошел при принятии Постановления от 25 июня 2001 года № 9-П⁹⁶, из него следует, что Президент в осуществление предусмотренного Конституцией полномочия по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти и в целях исполнения возложенной на него

⁹⁴Это полномочия, которые прямо не закреплены в Конституции, но предположительно вытекают из функций президента и ряда его конституционных полномочий См. Краснов М.А. Персоналистический режим в России: опыт институционального анализа//Политическая концептология.2012.№ 1 С.173-175

⁹⁵"По делу о толковании статей 71 (пункт "г"), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации": Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П// Справочная правовая система «Гарант». - Режим доступа: <http://constitution.garant.ru>

⁹⁶"По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской 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": Постановление Конституционного Суда РФ от 25 июня 2001 г. № 9-П.[Электронный ресурс] //Режим доступа. - <https://giod.consultant.ru>

обязанности по охране прав и свобод человека и гражданина в случаях, когда имеет место рассогласование законодательных норм, вправе предпринять правовое регулирование своим указом.

Со времени пребывания В.В. Путина у власти произошло значительное увеличение числа полномочий, однако, по мнению М.А. Краснова в отсутствие работающей системы сдержек и противовесов существенно выросло и число полномочий, сомнительных с точки зрения их соответствия Конституции⁹⁷.

Как пример, можно привести право представления кандидатур в палаты Федерального Собрания РФ для назначения на должность и об освобождении от должности Председателя, заместителя Председателя и аудиторов Счетной палаты РФ – органа, который по своему смыслу должен являться органом сугубо парламентского контроля, а значит, быть независимым от Президента РФ и через него от исполнительной власти.

Расширение круга полномочий главы государства за границы конституционных предписаний, возникло вследствие неконкретности ст. 80 Конституции, что позволило Конституционному Суду дать расширенную интерпретацию.

Рассмотрим решения Конституционного Суда, которые обеспечили дальнейшее расширение Президентских полномочий.

Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П впервые признало возможность подразумеваемых полномочий Президента⁹⁸.

⁹⁷ Краснов М.А. Законодательно закрепленные полномочия Президента России: необходимость или сервильизм? //Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 4. С. 1 - 13. В период с 1 января 1994 года по 31 декабря 1999 года глава государства получил 164 новых полномочия, из них 40 можно признать не соответствующими Конституции РФ. Период 2000 – 2008 гг. – 182 полномочия не соответствующих Конституции РФ. В 2000-е годы не только число, но и, что важнее, характер полномочий, законодательно закрепленных в это время за Президентом РФ, демонстрирует, что законодательная власть оказалась готова отдавать даже свои собственные прерогативы, если того пожелает глава государства, не говоря уже о том, что парламент в угоду президентской воле, не задумываясь, нарушал принципы разделения властей и федерализма.

⁹⁸ "По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. №2137 "О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики", Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. N 2166 "О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино - ингушского конфликта", Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. N 1360 "Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа", Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. N 1833 "Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации".

Конституционный Суд указал, что Президент Российской Федерации действует в установленном Конституцией порядке. Если Президент РФ принимает меры по охране суверенитета России, независимости, безопасности и целостности государства для случаев, когда этот порядок не детализирован, а также в отношении полномочий, не перечисленных в ст. 83 - 89 Конституции, то ему необходимо исходить из того, что общие рамки его полномочий определяются принципом разделения властей ст.10 Конституции и требованием ст. 90 (ч. 3) Конституции, согласно которому указы и распоряжения Президента не должны противоречить Конституции и законам.

В Постановлении от 30 апреля 1996 г. № 11-П Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что, поскольку Президент является гарантом Конституции, постольку он уполномочен издавать указы, восполняющие пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения при условии, что такие указы не противоречат Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов⁹⁹.

Постановление Конституционного Суда РФ от 11.12.1998 № 28-П¹⁰⁰ в связи с запросом о толковании ч. 4 ст. 111 Конституции (по поводу допустимости троекратного предложения депутатам Государственной Думы главой государства одной и той же кандидатуры на должность председателя Правительства РФ), признало уместной такую настойчивость Президента ввиду того, что он определяет основные направления внешней и внутренней политики государства.

Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ «Об

Федерации": Постановление от 31 июля 1995 г. N 10-П[Электронный ресурс]//Справочная правовая система «КонсультантПлюс». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

⁹⁹"По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. N 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": Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 № 11-П.[Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

¹⁰⁰Постановление Конституционного Суда РФ от 11.12.1998 № 28-П "По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации"[Электронный ресурс] //Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы»¹⁰¹ увеличил срок президентских полномочий до 6 лет, и предоставил значительно больше возможности влиять на судебную власть и прокуратуру, Совет Федерации.

В 2014 году Федеральным законом¹⁰² Президенту предоставлено ещё больше возможностей по воздействию на правоохранительные органы: он сохранил свои полномочия по представлению кандидатур для назначения Советом Федерации судей Конституционного Суда и Верховного Суда, а также по назначению судей других федеральных судов (п. «е» ст. 83), приобрел новые полномочия в отношении органов прокуратуры.

В июле 2014 г. у главы государства появились дополнительные полномочия по формированию Совета Федерации¹⁰³. Согласно поправке к ч. 2 ст. 95, появились члены Совета Федерации, назначаемые Президентом РФ. Вновь избранному Президенту законодательно запрещено в первый срок своей деятельности освобождать от должности таких представителей, если они были назначены до его вступления в должность. Исключения могут быть предусмотрены федеральным законом (ч. 4 ст. 95 Конституции).

Неконтролируемое расширение границ полномочий Президента, по мнению А.В. Зуйкова, напоминает айсберг, где вершина – это конституционные прерогативы, а нижняя часть скрытая подводой – это неуклонно расширяющееся полномочия¹⁰⁴.

Подтверждение наличия скрытых полномочий Президента может привести к неправомерному расширению полномочий главы государства, за

¹⁰¹ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ "Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы [Электронный ресурс] //Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

¹⁰² Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 N 2-ФКЗ "О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации"[Электронный ресурс] //Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

¹⁰³ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21.07.2014 № 11-ФКЗ "О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации"[Электронный ресурс] //Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

¹⁰⁴ Зуйков А.В. Институт президентства в России: конституционная модель, современные реалии и перспективы развития // Конституционный вестник. Специальный выпуск. 2008. N 1 (19). С. 176.

счёт полномочий парламента и правительства, что несовместимо с конституционным принципом разделения властей.

Неясен вопрос с объемом скрытых полномочий главы государства, под которыми некоторые ученые-конституционалисты понимают полномочия Президента России, предусмотренные ст. 80 Конституции РФ. Широко сформулирована функция Президента России в Конституции по охране суверенитета России, ее независимости и государственной целостности. Ссылка на то, что это будет произведено в установленном Конституцией России порядке, довольно туманна, и не предусматривает четкого механизма осуществления.

Функции главы государства не могут быть конкретизированы полномочиями в полном объеме, считает З.Л. Шхагапсоев. Поэтому у Президента РФ всегда есть нераскрытые в Конституции полномочия¹⁰⁵.

Анализируя положения Конституции Российской Федерации, а также другие нормативно-правовые акты, И.Б. Соболевский приходит к выводу, что Президент России обладает значительными полномочиями и в сфере формирования судебных органов, однако он не обладает исключительным правом назначения судей, как это характерно для президентских республик. Данное обстоятельство объясняется, с одной стороны, несовершенством института президентства в Российской Федерации, а с другой - сохраняющейся опасностью использования президентом своих полномочий для установления авторитарного режима в стране¹⁰⁶.

Несмотря на это, анализ конституционных норм и законодательства Российской Федерации свидетельствует о значительной роли Президента по формированию независимой судебной власти.

Определение основных направлений внутренней и внешней политики государства конкретизируется в Конституции только одним полномочием

¹⁰⁵ Шхагапсоев З.Л. Президент России в системе разделения власти РФ: место и роль//Общество и право.2007.№2. С.29.

¹⁰⁶ Соболевский И.Б. Административно-правовой статус Президента России : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14/Соболевский Игорь Борисович.- Москва, 2002.- С. 72.

Президента Российской Федерации обращаться к Федеральном Собранию с ежегодным посланием о положении в стране, основных направлениях внутренней и внешней политики государства (п. «е» ст. 84 Конституции РФ).

Вопрос о роли, о статусе, о правовых и политических последствиях президентских посланий - один из самых сложных в современной российской конституционной теории и практике. Институт посланий существует в государствах с различно формой правления, хотя и не всех. В то же время даже в республиках смешанной формы правления, к которым относится и Россия, роль и значение президентских посланий различны.

В научной литературе справедливо отмечается, что послание главы государства имеют сложную правовую природу, в нём излагаются общие установки, конкретные поручения, но при этом данный документ не является нормативным актом, и, соответственно не может противоречить законам, принимаемым Федеральным Собранием Российской Федерации, а также воздействовать на его правотворческую деятельность¹⁰⁷.

По нашему мнению, послания не являются подзаконными актами, нормативными актами. Это - акт политического характера, содержащий программные принципы. Президент, как глава государства, формулирует основные направления государственной политики страны на будущие годы. Практика шла по такому пути. Во-первых, каждое из посланий включает в себя анализ положений в стране на соответствующий момент и основных задач во внутренней и внешней политике. Во-вторых, решение этих задачи предполагается, как в течение соответствующего года, так и последующих. В-третьих, в зависимости от состояния дел в государстве, Президент выделяет сферы и направления, которые требуют незамедлительной реакции и особого внимания государственных органов.

Сейчас нет различий между "устным" и "письменным" вариантам послания: речь Президента и является собственно его посланием Федеральному Собранию. Соответственно уменьшился и объем посланий, сместился также и

¹⁰⁷Парламентское право России / Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. М.: Юрист, 1999. С.277.

срок оглашения.

Очевидно, глава государства обладает широким кругом полномочий, которые значительно объёмнее, указанных в Конституции. Полномочия расплывчаты, и не предусмотрен четкий механизм их осуществления. Пространственный характер президентских полномочий позволяет говорить о скрытых полномочиях, не отражённых в Конституции.

Подтверждение наличия скрытых полномочий Президента может привести к неправомерному расширению полномочий главы государства, за счёт полномочий парламента и правительства, что несовместимо с конституционным принципом разделения властей, Президент не должен единоначально решать вопросы, не относящиеся к его полномочиям, закреплённым в Конституции. Тенденция дальнейшего увеличения полномочий Президента может привести к противостоянию между ветвями власти.

Единственно возможным решением в данной ситуации является совершенствование нормативно-правовой базы института президентства. Речь идет о назревшей необходимости разработки и принятия Федерального конституционного закона "О Президенте Российской Федерации" - своеобразного кодекса президентской власти, расшифровывающего во всех нюансах его конституционные и иные положения. Для этого в Конституцию должна быть внесена соответствующая поправка, предусматривающая обязательное принятие такого акта. А также закрепление в Конституции и других нормативных правовых актах его полномочий, а также пределов данных полномочий.

Таким образом, вопрос, касающийся скрытых полномочий главы государства, остаётся открытым.

§ 2.2. Порядок избрания Президента. Прекращение его полномочий

Выборы Президента РФ осуществляются на основе Конституции РФ, Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» и других федеральных законов.

Конституция РФ устанавливает, что Президент избирается сроком на шесть лет. Конституционных требований к Президенту немного Президентом Российской Федерации может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет. Очевидна неопределённость срока проживания на территории России, конкретно не определены требования десятилетнего проживания без перерыва или с определёнными перерывами.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации выборы Президента Российской Федерации назначает Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Выборы Президента Российской Федерации проводятся по единому федеральному избирательному округу, включающему в себя всю территорию Российской Федерации. Избиратели, проживающие за пределами территории Российской Федерации, считаются приписанными к федеральному избирательному округу.

Кандидаты могут быть выдвинуты политическими партиями, имеющими право в соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 года N 95-ФЗ "О политических партиях" принимать участие в выборах, в том числе выдвигать кандидатов, а также в порядке самовыдвижения¹⁰⁸.

Гражданин Российской Федерации может выдвинуть свою кандидатуру при условии поддержки его самовыдвижения группой избирателей¹⁰⁹.

¹⁰⁸ О политических партиях [Электронный ресурс]: федер. закон от 11.07.2001 N 95-ФЗ (ред. от 05.12.2017)//Справочная правовая система «КонсультантПлюс» Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

¹⁰⁹О выборах Президента Российской Федерации [Электронный ресурс] [Электронный ресурс]: федер. закон от 10.01.2003 N 19-ФЗ (ред. от 05.12.2017) //Справочная правовая система «КонсультантПлюс» Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения, обязан собрать в свою поддержку не менее 300 тысяч подписей избирателей, при этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 7500 подписей избирателей, место жительства которых находится на территории данного субъекта Российской Федерации. Если сбор подписей избирателей осуществляется среди избирателей, постоянно проживающих за пределами территории Российской Федерации, общее количество этих подписей не может быть более 7500 подписей.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации проверяет соблюдение порядка сбора подписей, оформления подписных листов, достоверность сведений об избирателях и подписей избирателей, содержащихся в этих подписных листах. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации не позднее чем через 10 дней после приема необходимых для регистрации кандидата документов обязана принять решение о регистрации кандидата либо мотивированное решение об отказе в его регистрации.

На основании данных первых экземпляров протоколов территориальных избирательных комиссий об итогах голосования избирательная комиссия субъекта Российской Федерации после предварительной проверки правильности их составления не позднее, чем на пятый день со дня голосования путем суммирования содержащихся в них данных устанавливает итоги голосования на территории субъекта Российской Федерации. Суммирование данных, содержащихся в протоколах территориальных избирательных комиссий об итогах голосования, осуществляют непосредственно члены избирательной комиссии субъекта Российской Федерации с правом решающего голоса.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации направляет предварительные данные о результатах выборов Президента Российской Федерации редакциям средств массовой информации по мере их поступления в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации.

Президент Российской Федерации, избранный в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом, вступает в должность по истечении шести лет со дня вступления в должность Президента Российской Федерации, избранного на предыдущих выборах Президента Российской Федерации¹¹⁰.

В данном порядке избрания Президента Российской Федерации наблюдается три проблемы:

- 1 - не установлен предельный возраст для Президента;
- 2 - срок пребывания в должности Президента одного и того же лица.
- 3 - срок полномочий главы государства

Рассмотрим первую проблему.

В статье 81 Конституции РФ указано, что Президентом может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, однако ничего не говорится о верхней границе срока¹¹¹.

Первый президент Российской Федерации (1991—1999 гг.) Б.Н. Ельцин, он был избран в возрасте 60 лет. На втором сроке президентства в 1996 г. Б.Н. Ельцин не мог по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия, поэтому временно, обязанности главы государства исполнял премьер-министр В.В. Путин.

Отсутствие предельного возраст для Президента может привести к тому, что должность будет занимать недееспособный гражданин, за которого будет править его окружение.

Предлагается, внести изменение в 81 статью Конституции установив предельный возраст для избрания Президента не старше 65 лет.

¹¹⁰ О выборах Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 10.01.2003 N 19-ФЗ ред. от 05.12.2017.// Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

¹¹¹ Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации. - М.: "Проспект", 2010//Справочная правовая система «Гарант». – Режим доступа: <http://constitution.garant.ru>; Комментарий к Конституции Российской Федерации (под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева). - Эксмо, 2010 г.

Как пример, можно привести Закон «О Президенте РСФСР», в котором статья 2 указывает, что срок полномочий президента составляет 5 лет и установлен возрастной ценз в 65 лет¹¹².

Не менее важным является рассмотрение второй проблемы касающейся срока пребывания лица в должности Президента.

В части 3 статьи 81 Конституции указано, что одно и то же лицо не может занимать должность Президента РФ более двух сроков подряд.

Это подтверждено Определением Конституционного суда РФ от 05.11.1998 г. № 134-О¹¹³, указавшего два срока полномочий подряд, о чем идет речь в статье 81 (часть 3) Конституции Российской Федерации, составляют конституционный предел, превышения которого Конституция РФ, не допускает.

Положение ч.3 ст.81 Конституции РФ о занятии должности Президента РФ одним и тем же лицом не более двух сроков подряд направлено на правовую смену власти, недопущению возникновения единоличной власти.

Соответственно действующему российскому законодательству, срок полномочий Президента РФ составляет 6 лет, глава государства может осуществлять свои полномочия более двух сроков подряд только при условии перерыва между каждыми двумя сроками.

При этом, как указывает Л.А. Голубева¹¹⁴, возникает пробел в законодательстве, в частности, данная статья не определяет конкретно продолжительность необходимого временного промежутка в отношении к осуществлению ограничения – неясно, будет ли реализовано требование о необходимом перерыве между периодами полномочий, в том случае, если следующий глава государства исполнял полномочия в течение краткого

¹¹² О Президенте РСФСР [Электронный ресурс]: закон от 24.04.1991 N 1098-1.// Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

¹¹³ Определение Конституционного Суда РФ от 5 ноября 1998 г. N 134-О "По делу о толковании статьи 81 (часть 3) и пункта 3 раздела второго "Заключительные и переходные положения" Конституции Российской Федерации"

¹¹⁴ Голубева Л.А. Прекращение полномочий Президента Российской Федерации: правовые пробелы// Российский журнал правовых исследований. 2015. №1(2). С.165

срока(например, уйдёт в отставку через несколько дней после вступления в должность), ведь формально данный пункт будет соблюден.

Принцип ограничения во времени президентской власти двумя конституционными сроками означает реальное ограничение этой власти, препятствующее установлению бессрочного правления одного лица. Власть, ограниченная во времени, естественно, не может быть абсолютной (полной), она в силу уже самой Конституции оказывается ограниченной во всех своих проявлениях¹¹⁵.

Своё место в системе государственного управления Президент занимает только в результате выборов на определенный срок. Причины изменения сроков пребывания в должности могут быть различны.

Во-первых, это может быть связано с увеличением срока управленческих циклов, а так же стремлением обеспечить равновесие между ветвями власти с перераспределением полномочий¹¹⁶. Пожалуй, основной причиной длительного срока пребывания на посту Президента является желание лидеров продлить свое пребывание в должности с помощью внесением поправок в Конституцию.

Долгое нахождение у власти может привести к отказу от принципа сменяемости власти. Увеличение срока пребывания может привести к росту коррупции, недоверии граждан к государству.

Установление сроков полномочий сможет воспрепятствовать несменяемости власти, установление бессрочного правления одного лидера.

Предлагается ввести в Конституцию РФ следующее изложение положения об ограничении срока президентских полномочий в часть 3 статьи 81 Конституции РФ: «одно и то же лицо не может занимать должность Президента РФ более двух сроков». Норма должна носить ограничивающий характер, а ее толкование не позволит игнорировать установленные ею ограничения. То есть максимальный срок президентства, отпущенный

¹¹⁵ Комментарий к Конституции Российской Федерации (под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева). - Эксмо, 2010 г.

¹¹⁶ Куликова, Ю.А. Проблемы правового регулирования сроков пребывания в должности президентов Российской Федерации и государств-членов Содружества Независимых Государств: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02/ Куликова Юлия Альбертовна. - Москва, 2014. – С.6.

одному и тому же лицу, не может быть «более двух сроков». Они могут идти подряд или с перерывом, но два президентских срока – это максимальный срок, установленный Конституцией одному и тому же лицу для замещения должности Президента РФ.

Не менее важная проблема – увеличение срока полномочий главы государства. В соответствии с изменениями, внесенными в Конституцию РФ, с четырех до шести лет увеличен срок, на который избирается Президент РФ¹¹⁷.

В 2000 году во Франции, решением референдума был сокращён конституционный срок президентских полномочий с 7 до 5 лет. В мае 2008 года депутаты Национального собрания республики Франция одобрили поправку к Конституции, согласно которой президенты Франции не будут занимать высший государственный пост более двух пятилетних сроков подряд.

Парламентом Казахстана в 2007 году (норма вступила в силу с 2012 года) утверждены сокращение срока полномочий главы государства с 7 до 5 лет. Одно и то же лицо не может быть избрано Президентом Республики Казахстан более двух раз подряд.

Еще одной важной проблемой является прекращение полномочий Президента.

Процедура прекращения исполнения полномочий Президента возможна в строго определенных случаях предусмотренных в части 2 статьи 92 и статьи 93 Конституции¹¹⁸:

- 1 - отставка;
- 2 - стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия;
- 3 - отрешение от должности.

Рассмотрим первое основание прекращения полномочий Президента отставку.

¹¹⁷ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ "Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы.-Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

¹¹⁸Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации. - М.: "Проспект", 2010//Справочная правовая система «Гарант». – Режим доступа: <http://constitution.garant.ru>

Первое основание прекращения полномочий Президента - отставка. М.С. Шахрай под отставкой понимает «уход с государственной должности занимающего ее лица по личному желанию или смещением его с этой должности по причинам субъективного характера»¹¹⁹.

Президент, как глава государства, не подконтролен никакому органу, соответственно, что ему достаточно просто заявить о своей отставке.

Механизм ухода в отставку Президента на уровне Конституции не закреплён. Не определён орган государственной власти, правомочный принять отставку главы государства, не определена юридическая форма документа об отставке.

Исходя из анализа статьи 102 Конституции РФ, отставку Президента должен принимать Совет Федерации Федерального Собрания России, так как он назначает выборы Президента Российской Федерации, и принимает решение об отрешении Президента Российской Федерации от должности.

Что касается документа, по мнению И.Б. Соболевского, это должно быть Постановление Совета Федерации, состоящее из двух пунктов. Первый пункт посвящен принятию отставки, а второй - назначению внеочередных выборов Президента¹²⁰.

Возможно, также, изменить часть 1 статьи 102 Конституции добавив пункт «Принятие отставки Президента Российской Федерации». В данном случае будет отпадать необходимость в определении юридической сущности документа, по мнению И.Б. Соболевского¹²¹.

Возложить отставку на палаты парламента не получится, поскольку заседать сообща они не вправе. Возможно, поручить Государственной Думе, но существует вероятность, что по каким-либо причинам она не сможет собраться на заседание или не будет кворума. По основаниям, предусмотренным в

¹¹⁹ Шахрай, М.С. Конституционное право Российской Федерации: учебник/М.С. Шахрая. – Москва: Статут, 2017. – С. 281.

¹²⁰ Соболевский, И.Б. Административно-правовой статус Президента России: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14/Соболевский, Игорь Борисович. – Москва, 2002. – С. 35.

¹²¹ См.там же С.36- 37.

Конституции, Государственная Дума может быть распущена Президентом, а он в это время решит подать в отставку.

Позиция О.В. Виноградова¹²² утверждающего, что отставка Президента должна быть заявлена какому-либо органу государственной власти, представляется недостаточно обоснованной. В статье 3 Конституции РФ указано, что единственным источником власти в РФ является народ, следовательно, о своей отставке Президент должен заявлять именно народу. Однако, в связи с тем, что Федеральное Собрание является представительным органом власти, формируемым для представления интересов народа, точка зрения сторонников идеи заявления отставки Президента парламентом имеет право на существование. В этом случае акт Президента о своей отставке будет носить исключительно уведомительный характер, поскольку Президент РФ не подчиняется никакому органу государственной власти.

По мнению С.А. Авакьяна, необходимо наличие письменного заявления главы государства об оставлении должности с указанием года, месяца, дня и числа с которого начинается отставка, которое подается Председателю Правительства или председателю нижней палаты парламента. После этого, с объявленного момента Председатель Правительства считается приступившим к исполнению обязанностей Президента, о чём он незамедлительно делает заявление¹²³.

Несколько иное мнение высказывает В.И. Кайнов, согласно его позиции это должен быть Совет Федерации, потому что он назначает выборы Президента. Соответственно в постановлении Совета Федерации должны содержаться положения касающиеся выборов Президента и механизм принятия отставки¹²⁴.

¹²²Виноградов О.В. Конституционные основания и порядок прекращения полномочий Президента РФ //Вестник Санкт-Петербургской Юридической Академии.2011. № 1 (10). С. 32.

¹²³Авакьян С.А. Досрочное прекращение полномочий Президента РФ: проблемы, требующие юридического решения // Законодательство. - 1999. - № 3. – С. 89.

¹²⁴ Кайнов В.И. Институт президентства: Конституционно-правовой статус: дис... д-ра юрид. наук:12.00.02/Кайнов Владимир Иванович. - СПб, 1999. - С. 221-222.

В данном случае точка зрения С.А. Авакьяна выглядит более предпочтительной, так как если Президент принимает решение об уходе в отставку, то на наш взгляд, этот шаг не должен быть обусловлен принятием или отклонением его заявления Председателем Правительства.

В случае отставки полномочия Президента РФ переходят к Председателю Правительства РФ незамедлительно.

По мнению М.Ю. Курдубановой, необходимо принять Федеральный закон «О статусе Президента Российской Федерации» в котором будет прописан механизм перехода прав и обязанностей от главы государства к Председателю Правительству, и каким официальным документом это оформляется¹²⁵.

В этом случае нет необходимости участие в процедуре отставки Совета Федерации и Государственной Думы, чтобы избежать проблем, о которых говорилось выше. Полномочия Президента автоматически прекращаются с момента объявления об отставки

Факт прекращения полномочий Президента в результате добровольной отставки имело место.

31 декабря 1999 г. в 12 часов дня в телеэфир вышло обращение первого Президента России Бориса Николаевича Ельцина к жителям страны, в котором он объявил об отставке с поста Президента Российской Федерации, в результате чего были объявлены досрочные выборы Президента РФ.

С этого момента вступил в действие Указ Президента, в котором говорилось о прекращении полномочий Президента, а временное исполнение полномочий переходит к Председателю Правительства России¹²⁶.

Исполняющим обязанности Президента был назначен Председатель Правительства В. В. Путин, который сразу же после заявления Б. Н. Ельцина об отставке выступил с новогодним обращением к гражданам России.

¹²⁵ Курдубанова М.Ю. Конституционно-правовые проблемы ответственности главы государства в Российской Федерации: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.02/Курдубанова Мария Юрьевна. - Саратов, 2009. – С. 30.

¹²⁶ Об исполнении полномочий Президента Российской Федерации: Указ Президента от 31.12. 1996 г. № 1761 //Справочная правовая система «Гарант». – Режим доступа: <http://base.garant.ru>

Второе основание прекращения полномочий Президента – отрешение от должности.

В статье 93 Конституции Российской Федерации изложен сложный механизм отрешения от должности главы государства¹²⁷.

Рассмотрим первую стадию отрешения Президента. Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Необходимо определить за какие преступления Президент может быть отрешен от должности. В Конституции указаны два основания: государственная измена и совершение иного тяжкого преступления. Согласно пункту 4 статьи 15 Уголовного кодекса государственная измена подпадает под категорию «особо тяжкие преступления»¹²⁸.

Возникает вопрос, а что же представляет собой категория преступлений, являющихся основанием для возбуждения процедуры импичмента: тяжкие или особо тяжкие преступления? Следуя буквальному толкованию Конституции, государственную измену можно отнести к тяжким преступлениям.

Остается непонятен вопрос по поводу ответственности Президента относительно иных категорий преступлений, речь идет о преступлениях небольшой или средней тяжести. Если Президент совершит преступление небольшой или средней тяжести, то де-юре он не будет нести никакой ответственности в период нахождения в должности.

О.В. Гороховцев, предлагает число оснований ответственности Президента РФ дополнить совершением любых уголовных преступлений, а не только тяжкими преступлениями¹²⁹. С. В. Рунец, считает возможным основанием отрешения от должности Президента Российской Федерации

¹²⁷Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации. - "Проспект", 2010 г. //Справочная правовая система «Гарант». – Режим доступа: <http://constitution.garant.ru/science-work/comment>

¹²⁸Уголовный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 13.06.1996 N 63-ФЗ ред. от 31.12.2017 //Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа:<http://www.consultant.ru/cons/>

¹²⁹Гороховцев О. В. Конституционная ответственность в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 9.

нарушение Конституции, причем это должно быть грубое нарушение Конституции либо неоднократное, факт которого мог бы определять Конституционный Суд РФ после предъявления обвинения Президенту Государственной Думой. Признаки совершения уголовного преступления определялись бы Верховным Судом¹³⁰.

И.П. Кененова, считает необходимым дополнить положения ст. 93 Конституции следующей новеллой - Президент несет конституционно-правовую ответственность за нарушение основного закона страны, данной им присяги и за иные правонарушения¹³¹. В этом случае в текст Конституции будет внесено прямое упоминание об особом виде юридической ответственности - конституционно-правовом.

В этой связи предлагается дополнить часть 1 статьи 93 Конституции РФ такими основаниями отрешения от должности Президента как, нарушение Конституции, нарушение законов РФ.

Таким образом, перечень оснований возникновения конституционно – правовой ответственности Президента увеличится, по сравнению с закрепленными в данный период в Конституции.

Рассмотрим вторую стадию - заключение Верховного Суда Российской Федерации определившего в действиях Президента Российской Федерации признаки преступления. Верховный Суд дает заключения, по сути, основываясь, только на косвенных доказательствах. Следовательно, его заключение будет напоминать «субъективное предположение», а сам он будет выступать в роли обвинения и эксперта¹³². Так же непонятно, какой орган в составе Верховного Суда должен давать заключение о наличии в действиях Президента признаков состава преступления.

¹³⁰Рунец С. В. Актуальные вопросы ответственности главы государства в России // Общество и право. 2008. № 3 (21). С. 88–90.

¹³¹Кененова И.П. Пути разрешения проблем взаимодействия между органами государственной власти федерального уровня и реформа Конституции / Современные проблемы организации публичной власти. Монография / рук .авторского колл. и отв. редактор - д.ю.н., профессор Авакьян С.А. М.: Юстицинформ, 2014. С.159

¹³²Кондрашев А.А. Отрешение от должности Президента Российской Федерации/А.А. Кондрашев//Государство и право. – 2012. - № 9. – С. 9.

Третья стадия в процедуре отрешения от должности Президента - проверка законности выдвижения обвинения и заключение Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. Однако неясно, какого рода проверки будет осуществлять данный орган правосудия¹³³.

И наконец, завершающая стадия. Решение Государственной Думы о выдвижении обвинения и решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности должны быть приняты двумя третями голосов от общего числа в каждой из палат по инициативе не менее одной трети депутатов, при наличии заключения специальной комиссии, образованной Государственной Думой. Представляется необоснованным предусмотренное в статье 93 Конституции ограничение срока рассмотрения выдвинутого Государственной Думой обвинения тремя месяцами. Если в Президента обвинят в государственной измене в форме шпионажа, то он не будет иметь возможность осуществлять свою деятельность, если рассмотрение обвинения вышло за пределы установленного законом срока¹³⁴.

Еще один пробел заключается в том, что ни Конституцией, ни федеральным законом полномочия Специальной комиссии, создаваемой Государственной Думой для подготовки обвинения против Президента не регламентированы. В статье 178 Регламента Государственной Думы говорится о Специальной комиссии, однако, ее правовой статус недостаточно проработан¹³⁵. Не определен процессуальный статус документов, полученных в ходе опроса лиц, которые могут сообщить о фактах, положенных в основу обвинения, отсутствуют законодательно определенные процессуальные основы полномочий по назначению экспертиз, оформлению показаний экспертов, не установлена ответственность за неявку должностных лиц для дачи показаний

¹³³Там же. С. 9

¹³⁴ Коровникова Е.А. Отрешение Президента от должности как форма парламентского контроля // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 17. С. 18.

¹³⁵О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ [Электронный ресурс]: Постановление Государственной Думы ФС РФ от 22 января 1998 г. N 2134-II ГД //Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/reglduma/>

Комиссии. Однако юридической ответственности за их невыполнение в законе не предусмотрено. Это обстоятельство оказало негативное влияние на рассмотрение вопроса об отрешении Президента РФ Б.Н. Ельцина от должности в Государственной Думе. Многие лица, приглашенные на заседания Специальной комиссии и Государственной Думы, по разным причинам от явки уклонились.

Ряд политологов и юристов, учитывая данное обстоятельство, считают, что необходимо упростить технологию отрешения главы государства от власти, разработать механизм его реализации и четко закрепить все это в соответствующем законодательстве¹³⁶. Как отмечает Л.А. Окуньков, данная процедура сложна и почти нереальна "Мы отдаем себе отчет в том, что отрешение от власти Президента - достаточно ответственное решение. И здесь недопустимы легкость и упрощенность процедуры. Это одна крайность. Другая - в чрезмерном ее усложнении. Нужна золотая, разумная середина"¹³⁷.

Следует признать, что процедура отрешения от должности Президента усложнена и почти нереализуема на практике, с учетом проблем о которых говорилось выше. Предлагается возложить ответственность за отрешение от должности Президента на Совет Федерации и исключить из данной процедуры Конституционный и Верховный Суды, с неопределенными заключениями о наличии в действиях Президента Российской Федерации признаков преступления и о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. Либо можно рассмотреть второй вариант, когда решение о досрочном прекращении полномочий Президента принимает Государственная Дума и Совет Федерации.

Последним основанием прекращения полномочий Президента является стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия.

¹³⁶Андреева И.Е. Проблемы развития президентской формы правления в Российской Федерации в условиях реализации глобализационных проектов XXI века//И.Е. Андреева//Армия и общество. – 2012. - № 2. – С. 3.

¹³⁷ Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М., 1996. – С. 54.

Если порядок отставки и отрешения от должности Президента России Конституцией в какой-то мере определен, то о досрочном прекращении полномочий в силу стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия, в Основном законе ничего не говорится.

По мнению И.Б. Соболевского инициировать вопрос о прекращении полномочий Президента в силу стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия, может Федеральное Собрание (1/5 членов обеих палат), Правительство и Конституционный Суд. Заключение медицинской комиссии в случае положительного заключения Конституционного Суда является окончательным и не подлежит изменению. С момента вынесения вердикта Конституционного Суда, полномочия главы государства переходят Председателю Правительства. Далее Совет Федерации назначает выборы Президента¹³⁸.

Аналогической точки зрения придерживается Ю.А. Куликова, считающая необходимым участие в процедуре Федерального Собрания и Конституционного Суда¹³⁹.

Следует не согласиться с данным мнением, поскольку у Конституционного Суда и палат Федерального Собрания есть свой круг полномочий.

Вследствие этого, предлагается пункт 3 статьи 92 Конституции России изложить в следующей редакции: «Во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства или же лицо, его заменяющее».

Возможно принятие закона о медицинской комиссии. В законе будут установлены, во-первых, кто будет определять стойкую и временную

¹³⁸ Соболевский, И.Б. Административно-правовой статус Президента России: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14/Соболевский Игорь Борисович. – Москва, 2002. – С. 35.

¹³⁹ Куликова Ю.А. Проблемы правового регулирования сроков пребывания в должности президентов Российской Федерации и государств-членов Содружества Независимых Государств: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02/ Куликова, Юлия Альбертовна. – Москва, 2014. – С. 98-99.

неспособность Президента осуществлять свои полномочия. Целесообразно на этот случай создавать медицинскую экспертную комиссию, к примеру, из шести соответствующих крупнейших специалистов. Скажем, по два эксперта назначают палаты Федерального Собрания и два - Правительство РФ. Предлагается создать специального закона, в котором бы говорилось о медицинской комиссии, куда бы входили высококвалифицированные врачи.

Так же в законе должен быть закреплён порядок работы комиссии, создания. Созданная медицинская экспертная комиссия тайным голосованием избирает своего Председателя. Решения комиссии принимаются абсолютным большинством голосов путем применения опроса ее членов. Председатель комиссии голосует последним. В случае если все голоса разделяются поровну, то голос Председателя является решающим. Члены комиссии не вправе уклоняться от голосования или воздержаться. Каждому члену комиссии должно быть предоставлено право в письменной форме изложить свое мнение по вопросу заболевания Президента.

С.А. Авакьян предлагает рассмотреть два возможных варианта развития ситуации.¹⁴⁰

Рассмотрим первый вариант, когда глава государства находится в здравом уме, однако в силу плохого самочувствия не может исполнять свои полномочия, поэтому объявляет об их прекращении. По сути это можно считать отставкой, но только с указанием конкретного основания прекращения полномочий.

Во второй ситуации состояние Президента настолько плохое, что требует медицинского заключения. Речь идет, например, о потере сознания.

В жизни бывает разные ситуации, поэтому необходимо все предусмотреть заранее.

¹⁴⁰Авакьян, С.А Досрочное прекращение полномочий Президента России: проблемы, требующие юридического решения/ С.А. Авакьян//Законодательство.-1999.-№3.

Рассмотрим два варианта развития событий, когда на основании заключения медицинской комиссии Председатель Правительства объявляет о принятии на себя обязанностей Президента.

Первый вариант. В заключение медицинской комиссии будет написано, что глава государства не может исполнять свои полномочия. С этого момента Председатель Правительства делает объявление, и приступает к исполнению обязанностей Президента.

Рассмотрим второй вариант. В силу временных обстоятельств во время болезни президент не в состоянии исполнять свои обязанности. Но после прохождения курса лечения глава государства вернется к исполнению своих обязанностей. В данном случае пункт 3 статьи 92 Конституции следует трактовать по-другому, пока Президент не в состоянии выполнять свои обязанности их временно исполняет Председатель Правительства.

Очевидно, что пункт 3 статьи 92 Конституции рассчитан на экстренные ситуации.

С.А. Авакьян предлагает третий вариант¹⁴¹. В случае, когда Президент с силу ухудшения здоровья не сможет подписать указ о прекращении временного исполнения его обязанностей Председателем Правительства. В данном случае необходимо будет заключение медицинской комиссии, которая будет рассматривать вариант досрочного прекращения исполнения полномочий Президента в силу стойкой неспособности их осуществлять по состоянию здоровья (ч. 2 ст. 92 Конституции).

Таким образом, когда речь идет о состоянии здоровья, все зависит от фактических обстоятельств.

Мы видим, что существуют пробелы в законодательстве, в целях их устранения диссертант предлагает:

законодательно регламентировать механизм временного исполнения обязанностей Президента Председателем Правительства РФ, на сегодняшний

¹⁴¹Авакьян, С.А Досрочное прекращение полномочий Президента России: проблемы, требующие юридического решения/ С.А. Авакьян//Законодательство.-1999.-№3.

момент в Федеральном конституционном законе от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) "О Правительстве Российской Федерации" (статья 34) не регулируется временное исполнение обязанностей Президента России.

Проблема нормативно – правового регулирования оснований досрочного прекращения исполнения полномочий главы государства в федеральном законодательстве в текущий момент насущна, так как Президент является верховной властью, определяющей общее направление работы всего государственного механизма.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Возникновение в России института президента связано рядом субъективных и объективных причин: значительное ослабление роли исполнительной власти, кризис в государстве, проблемы в механизме реализации законов. Верховный Совет, органы государственной власти не смогли разрешить на возникшие проблемы. Поэтому возникла необходимость в сильной личности главы государства, который укрепит государственность, будет представлять интересы страны на международной арене.

Изменения в общественно-политическом и экономическом укладе привели к созданию новой модели государственной власти, в которой доминирующее положение занял институт президентства

Появление поста Президента послужило укреплению государственности, формированию федерализма, установления единства конституционного пространства, появлению новой вертикали власти.

Особая значимость института президентства для России состояла в том, что при разделении властей президент стал выполнять важные функции координации в государственном механизме.

Особенность рассматриваемого института состоит в том, что его развитие происходило в специфических условиях государства, находящегося на стадии перехода от тоталитарного к демократическому государственному устройству. Это обстоятельство приводит к дискуссиям о роли президентства в России. Сторонники сильной президентской власти видят в институте президентства широкие возможности для обеспечения единства государственной власти в переходный период, укрепления российской государственности в целом, для дальнейшего продвижения страны по пути реформ.

Противники сильного института президентства, утверждают, что Конституция установила своего рода «президентское всевластие», что Президент обладает царскими полномочиями, не входит в систему разделения властей, а стоит над всеми ветвями власти.

В современной России возросла значимость главы государства, институт президента признан главенствующим в системе органов государственной власти.

Появление института президентства усилило внимание юристов и политологов к истории развития политических систем в демократических зарубежных странах. Изучение опыта развития власти президента в США и других странах будет полезным для совершенствования государственной власти в России.

Президент Российской Федерации обладает широким кругом полномочий, которые закреплены в Конституции, однако полномочия не конкретизированы, не предусмотрен четкий механизм их осуществления. Пространственный характер президентских полномочий позволяет говорить о скрытых полномочиях.

Расширение круга полномочий главы государства за границы конституционных предписаний, возникло вследствие неконкретности ст. 80 Конституции, что позволило Конституционному Суду дать расширенную интерпретацию.

Возможным решением в данной ситуации будет принятие Федерального конституционного закона "О Президенте Российской Федерации". Это позволит совершенствовать нормативно-правовую базу института президентства.

В связи с чрезвычайной избыточностью президентских полномочий (внесение представлений о создании, реорганизации и ликвидации государственных академий наук и учреждение поста Президента РАН; определение порядка формирования Общественного совета по инвестированию средств пенсионных накоплений; утверждение перечня федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования; назначение на должность и освобождения от должности ректоров Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова и Санкт-Петербургского государственного университета; определение порядка утверждения перечня показателей для оценки эффективности деятельности

органов местного самоуправления) назрела необходимость сокращения их числа.

Выборы Президента РФ осуществляются на основе Конституции РФ, Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» и других федеральных законов. Здесь существуют законодательные пробелы: не установлен предельный возраст для Президента, срок пребывания в должности Президента. Предлагаем установить предельный возраст для Президента в 65 лет, срок полномочий 4 года, пребывание в должности не более 2 сроков.

Еще одной важной проблемой является прекращение полномочий Президента.

В Конституции указаны три основания прекращения полномочий президента: отставка, стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия и отрешение от должности.

Процедура отставки в Конституции РФ не предусмотрена. Механизм ухода в отставку Президента на уровне Конституции не закреплён.

В Конституции Российской Федерации прописан сложный механизм отрешения от должности Президента. Необходимо признать, что данная процедура сложна и, практически не реализуема. Предлагается ответственность за отрешение от должности Президента возложить на Совет Федерации, либо решение о досрочном прекращении президентских полномочий принимают Совет Федерации и Государственная Дума.

Следующее основание прекращения полномочий Президента - стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять данные ему полномочия. Очевидно, 34 статья Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) "О Правительстве Российской Федерации" не регулирует временное исполнение обязанностей Президента России Председателем Правительства РФ. Выявленные пробелы в законодательстве возможно устранить, законодательно регламентируя механизм временного исполнения обязанностей Президента.

Очевидно, что нормы Основного закона Российской Федерации, конституционные и федеральные законы, регламентирующие институт президентства требуют пересмотра и внесения значительных изменений.

Дилемма нормативно – правового регулирования оснований досрочного прекращения исполнения полномочий главы государства в федеральном законодательстве в текущий момент актуальна, так как Президент является верховной властью, определяющей общее направление работы всего государственного механизма. Очевидно, необходимо дальнейшее совершенствование нормативно-правовой базы института президентства в Российской Федерации с целью существенного снижения роли Президента в политической системе страны, чтобы не допустить формирования в стране режима личной власти главы государства, не ограниченной никакими иными институтами.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 13.06.1996 N 63-ФЗ ред. от 31.12.2017 //Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>
3. Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы [Электронный ресурс]: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ //Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>
4. О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации [Электронный ресурс]: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 N 2-ФКЗ " //Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>
5. О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21.07.2014 № 11-ФКЗ [Электронный ресурс] //Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>
6. О выборах Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 10.01.2003 N 19-ФЗ (ред. от 05.12.2017) //Справочная правовая система «КонсультантПлюс». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

7. О гражданстве Российской Федерации" [Электронный ресурс]: федер. закон от 31.05.2002 N 62-ФЗ ред. от 29.07.2017// Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>
8. О международных договорах Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 15.07.1995 N 101-ФЗ ред. от 12.03.2014// Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>
9. О политических партиях [Электронный ресурс]: федер. закон от 11.07.2001 N 95-ФЗ (ред. от 05.12.2017)//Справочная правовая система «КонсультантПлюс» Режим доступа: <http://www.consultant.ru>
10. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 05.02.2018) //Справочная правовая система «КонсультантПлюс». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
11. Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию СССР: Закон СССР от 14 марта 1990 г. № 1360-1 // ВСНД и ВС СССР.1990. № 12. ст. 189.
12. О Президенте РСФСР: Закон РСФСР от 24.04.1991 № 1098-1 //Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. N 17. ст. 512.
13. О штандарте (флаге) Президента Российской Федерации [Электронный ресурс] Указ Президента РФ от 15.02.1994 N 319 (ред. от 06.05.2000): //Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>
14. Об исполнении полномочий Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента от 31.12. 1996 г. № 1761 //Справочная правовая система «Гарант». – Режим доступа: <http://base.garant.ru/110001/>

15. Об утверждении Положения о Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации и ее состава [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 14 ноября 2002 г. № 1318// Справочная правовая система «ГАРАНТ». – Режим доступа: <http://base.garant.ru/>
16. Об учреждении эмблемы Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 05.05.2009 N 502 //Справочная правовая система «КонсультантПлюс». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>
17. Об утверждении описания символа президентской власти - Знака Президента Российской Федерации и описания специального знака Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 27.07.1999 N 906 (ред. от 16.12.2011) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>
18. Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 14.11.2002 N 1325 ред. от 03.09.2017// Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>
19. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ [Электронный ресурс]: Постановление Государственной Думы ФС РФ от 22 января 1998 г. N 2134-П ГД //Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>
20. Конституция США [Электронный ресурс].- Режим доступа: <https://studfiles.net/preview/5270341/>
21. Конституция Французской республики [Электронный ресурс]: от 4 ноября 1848 электронный ресурс <http://worldconstitutions.ru>
22. Конституция Хорватии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://worldconstitutions.ru/>

Судебная практика

23. По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 "О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики", Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. N 2166 "О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино - ингушского конфликта", Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. N 1360 "Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа", Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. N 1833 "Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации"[Электронный ресурс]: Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. N 10-П//Справочная правовая система «КонсультантПлюс». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>
24. По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. N 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"[Электронный ресурс]: Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 № 11-П.// Справочная правовая система «КонсультантПлюс». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>
25. По делу о толковании статей 71 (пункт "г"), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации[Электронный ресурс]:

- Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П//Справочная правовая система «Гарант». - Режим доступа: <http://constitution.garant.ru>
26. По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской 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"[Электронный ресурс]: Постановление Конституционного Суда РФ от 25 июня 2001 г. № 9-П.// Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <https://giod.consultant.ru>
27. По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации[Электронный ресурс]: Постановление Конституционного Суда РФ от 11.12.1998 № 28-П//Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>
28. По делу о толковании статьи 81 (часть 3) и пункта 3 раздела второго "Заключительные и переходные положения" Конституции Российской Федерации"[Электронный ресурс]: Определение Конституционного Суда РФ от 05.11.1998 г. N 134-О // Режим доступа: <http://constitution.garant.ru/act/president/12113545>
29. Постановление Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 г. Дело "Анчугов и Гладков (Anchugov and Gladkov) против Российской Федерации" (жалоба NN 11157/04 и 15162/05) (Первая секция) [Электронный ресурс]// Справочная правовая система «ГАРАНТ» – Режим доступа: <http://base.garant.ru/70639826/>
30. По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу "Анчугов и Гладков против России" в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации" [Электронный ресурс]: Постановление Конституционного

Суда РФ от 19.04.2016 N 12-П // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

Список литературы

31. Авакьян С.А. Досрочное прекращение полномочий Президента РФ: проблемы, требующие юридического решения // Законодательство. - 1999. - № 3. – С. 89.
32. Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб.пособие в 2 т. М., 2014. С. 328-329.
33. Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы организации власти в Российской Федерации/Современные проблемы организации публичной власти. Монография/ Рук.авторского колл. и отв. редактор - д.ю.н., профессор Авакьян С.А. М.: Юстицинформ, 2014. – 596 с.
34. Авдеев Д.А. Республиканский монархизм или конституционализация российской формы правления//Вестник Тюменского государственного университета. 2014. № 3. Право. С. 54-62
35. Аврех А.Я. П.А Столыпин и судьбы реформы в России. – М., 1991. – с. 206-210.
36. Андреева И.Е. Проблемы развития президентской формы правления в Российской Федерации в условиях реализации глобализационных проектов XXI века/И.Е. Андреева//Армия и общество. – 2012. - № 2. – С. 3.
37. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб.для вузов / М. В. Баглай. 6-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2007. - 784 с.
38. Бобылева К.Н. Становление и развитие института президентства в Российской Федерации.//Актуальные проблемы российского права. 2007. №1. С. 87.
39. Виноградов О.В. Конституционные основания и порядок прекращения полномочий Президента РФ //Вестник Санкт-Петербургской Юридической Академии.2011. № 1 (10). С. 32.

40. Водяницкий В.А. История становления института президентства в России// Вестник Русской христианской гуманитарной академии. 2012. Том 13. Выпуск 3.С.192-195
41. Гаджиев Х.А. Становление и особенности института президентства в России//PolitBook. 2016.№ 1.С.121 – 123.
42. Голубева Л.А.Прекращение полномочий Президента Российской Федерации: правовые пробелы// Российский журнал правовых исследований. 2015. №1(2). С.165
43. Грачёв Н.И. Принцип единства государственной власти как реальная правовая основа её организации и деятельности//Российский журнал правовых исследований. 2017. № 2 (11). С. 9 – 17
44. Григонис Э.П., Чибинёв В.М. Форма правления в Российской Федерации и перспективы ее изменения//Мир юридической науки. 2012. № 3. С. 4-8
45. Гришаева О.Н. Общее и особенное в развитии института президентства во Франции и России// Filo Ariadne. 2016. № 2. С. 263-273.
46. Дегтев Г.В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы. М. Юристъ, 2005.237с.
47. Елисеев Б.П. Система органов государственной власти в современной России. М., 1997. С. 151.
48. Жабров А.В. Эволюция института президентализма в современной России// Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. 2010. №2.С. 227-233.
49. Зуйков А.В. Институт президентства в России: конституционная модель, современные реалии и перспективы развития // Конституционный вестник. Специальный выпуск. 2008. N 1 (19). С. 176.
50. Зуйков А.В. Президент для России: от идеи до Главы 4. Часть 1. Рождение института (1990-1991 годы).//Сравнительное конституционное Обозрение. 2009. №2(69). С. 22-23.

51. Зуйков А. Российская модель института президентства по Конституции 1993 года: основные положения. //Сравнительное конституционное обозрение. 2008. №5(66). С. 36.
52. Илимский Д.И. Новейшие преобразования русского государственного строя. Т. XV. – СПб., 1906
53. Искандеров А.А. Российская монархия, реформа и революция //Вопросы истории. – 1993. – № 17.
54. Кененова И.П. Пути разрешения проблем взаимодействия между органами государственной власти федерального уровня и реформа Конституции /Современные проблемы организации публичной власти. Монография / Рук. авторского колл. и отв. редактор - д.ю.н., профессор Авакьян С.А. М.: Юстицинформ, 2014. С.159
55. Кондрашев А.А. Особенности современного формирования политической системы России в контексте характеристики государственного режима // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 21-32
56. Кондрашев А.А. Отрешение от должности Президента Российской Федерации/А.А. Кондрашев//Государство и право. – 2012. - № 9. – С. 9.
57. Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий постатейный.- 2-е изд., изм. и доп./рук. авт. кол. Ю.А. Дмитриев; науч. ред. Ю.И. Скуратов. М.Статут, 2013. 688 с.
58. Конституции зарубежных государств / Сост.В.В. Маклаков. – М.: БЕК, 2001. – 592 с.
59. Коровникова Е.А. Отрешение Президента от должности как форма парламентского контроля // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 17. С. 18.
60. Краснов М.А. Законодательно закрепленные полномочия Президента России: необходимость или сервильизм? // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. N 4. С. 91 - 100.

61. Краснов М.А. Персоналистический режим в России: опыт институционального анализа//Политическая концептология 2012. № 1. С.160-277
62. Кувалдин В.Б. Президентство и демократия. Наш опыт в мировой перспективе // Свободная мысль. 1998. № 3. С. 4-14.
63. Кудряшов К.В. К вопросу о необходимости дальнейшего расширения полномочий Президента Российской Федерации//Вестник СевКавГТИ, 2014. Вып. 18.С.102 – 109.
64. Кудряшов К.В. Россия: результат поиска оптимальной модели главы государства//Вестник СевКавГТИ, 2014. Вып. 17.С.89 – 95.
65. Лазарев Б.М.Президент СССР/ Советское государство и право.1992.№7.С.4
66. Макаренко С.Н. Конституционный статус Президента РФ и его роль в законотворческом процессе//Известия Южного федерального университета. Технические науки. 2011.№ 11.С.130 .
67. Матвеев Ю.И. Политико-правовая специфика института президентства в современной России/Ю.И. Матвеев//Политические процессы и технологии. 2015. №1. С. 83- 85.
68. Мишин, А.А. Конституционное право зарубежных стран: учебник/А.А. Мишин. – Москва: Статут, 2013. – С.140.
69. Морев М.В., Молодов О.Б., Кожина Т.П. Институт президентства: российские особенности в контексте мировых изменений//Вопросы территориального развития. 2014. Вып.7.С.10.
70. Носов С.И., Конституционное право Российской Федерации. – Москва: Статут, 2014. – С. – 126.
71. Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М., 1996. – С. 54.
72. Организация государственной власти в России и зарубежных странах. Учебно-методический комплекс / Рук.авт. кол. и отв. ред. проф. Авакьян С.А.- М.: Юстицинформ, 2014.С 211-21, 219

73. Парламентское право России / Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. М.: Юристъ, 1999. С.277.
74. Прокофьев В.Н. К вопросу о конституционно-правовом статусе Администрации Президента Российской Федерации//Государственное управление. Электронный вестник.2013. Выпуск № 41.С. 185 – 196.
75. Рунец С. В. Актуальные вопросы ответственности главы государства в России // Общество и право. 2008. № 3 (21). С. 88–90.
76. Сальников В.П., Кайнов В.И. Становление института президентства в Российской Федерации: исторический и конституционно - правовой аспект//Мир политики и социологии.2013.№12.С.38 – 43.
77. Савич Г.Г. Новый государственный строй России. – СПб., 1907.
78. Столыпин П.А. Программа реформ. Документы и материалы: в 2 – х томах. – М.: Российская политическая энциклопедия, 2011. Т.1. 764 с.; Т.2. 799 с.
79. Тхаркахо, М.М. Зарождение и развитие института президентской власти в зарубежных странах/ М.М.Тхаркахо//Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурологи. – 2007. С. 4.
80. Хутинаев И.Д. Институт президентства и проблемы формы государства. – М., 1994. С13
81. Чесноков А.С. Президент и правительство: модель взаимодействия при осуществлении государственной власти в Российской Федерации. М.: РГТЭУ, 2005. С. 143 - 144.
82. Чиркин В.Е. Какая форма правления существует в современной России?/Российский журнал правовых исследований.2014.№ 4(1). С.35 – 36
83. Чиркин, В.Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник/В.Е. Чиркин. Москва: Юристъ, 2001. С. 300, 415-416

84. Шахрай, М.С. Конституционное право Российской Федерации: учебник/М.С. Шахрая. – Москва: Статут, 2017. – С. 281.
85. Шхагапсоев З.Л. Президент России в системе разделения власти РФ: место и роль//Общество и право.2007.№2. С.29.

Диссертации и авторефераты

86. Гороховцев О. В. Конституционная ответственность в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 9.
87. Дегтев Г.В. Институт президентства в Российской Федерации: Особенности правового статуса и компетенции, проблемы совершенствования: автореф. дис. докт.юрид.наук: 12.00.02/Дегтев Геннадий Валентинович. - М., 2005.- 26 с.
88. Джангирян Ж.Д. Разделение властей в Республике Армения: Конституционная модель и практика: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 122.
89. Зюзина Е.Б. Институт президентства в США и России :Сравнительный анализ: дис. ... канд. пол. наук:23.00.02/ Зюзина Елена Борисовна.- Воронеж, 2002.
90. Кайнов В.И. Институт президентства: Конституционно-правовой статус: дис... д-ра юрид. наук:12.00.02/Кайнов Владимир Иванович. - СПб, 1999. - С. 221-222.
91. Колобаева Н.Е. Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации (вопросы теории и практики): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02/ Колобаева Наталья Евгеньевна. – Екатеринбург, 2007. – с. 74, 122
92. Куликова, Ю.А. Проблемы правового регулирования сроков пребывания в должности президентов Российской Федерации и государств-членов Содружества Независимых Государств: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02/ Куликова Юлия Альбертовна. - Москва, 2014. – С.6.,98-99 (188 с.)

93. Соболевский И.Б. Административно-правовой статус Президента России: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14/Соболевский Игорь Борисович.- Москва, 2002.- С. 35-37,72.
94. Антипенко Н.О., Кондрашев А.А. О вопросе отнесения особого экземпляра Конституции к символам президентской власти//Научные изыскания молодежи в эпоху информатизации и глобализации: сборник научных трудов по материалам I Международной научно-практической молодежной конференции. – Оренбург: Научно-издательский центр «Открытое знание». 2017. С. 10-17.
95. Кондрашев А.А., Антипенко Н.О. Отставка и отрешение от должности как основание досрочного прекращения полномочий Президента Российской Федерации//Юридические науки, правовое государство и современное законодательство: сборник статей II Международной научно-практической конференции. - Пенза: МЦНС «Наука и Просвещение». 2018. С.50-53.

Электронные ресурсы


96. Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации [Электронный ресурс] //М.: "Проспект", 2010//Справочная правовая система «Гарант». – Режим доступа: <http://constitution.garant.ru/science-work/comment/5817497/chapter/3602bc72660234b37912039719ae1824/>
97. Комментарий к Конституции Российской Федерации (под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева)[Электронный ресурс]// М.: Эксмо, 2010 г. - Режим доступа: <http://kommentarii.org/konstitutc/page89.html>
98. Страшун, Б.А. Часть общая: конституционное (государственное) право и его основные институты [Электронный ресурс]/Б.А. Страшун. – 2000. Режим доступа: <http://textarchive.ru/c-1188296-pall.html>

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Юридический институт

Кафедра конституционного, административного и муниципального права

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой


подпись А.А. Кондрашев
инициалы, фамилия
« 20 » 06 20 18 г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

Институт президентства в Российской Федерации:
конституционно-правовые аспекты формирования
и функционирования в политической системе

40.04.01 Юриспруденция
код и наименования направления

40.04.01.07 Публичная власть: правовые основы организации и деятельности
код и наименование магистерской программы

Научный
руководитель


подпись, дата 28.05.18

завед. кафедрой,
ДОКТ.ЮРИД.НАУК
должность, ученая степень

А.А. Кондрашев
инициалы, фамилия

Выпускник


подпись, дата 28.05.2018

Н.О. Антипенко
инициалы, фамилия

Рецензент


подпись, дата 31.05.18

помощник
Губернатора
Красноярского края

Ю.А. Сизых
инициалы, фамилия

Красноярск 2018