# Введение

Для нашей страны проблема государственного управления в настоящее время является одной из самых **актуальных**. В процессе реформирования государства ставилась задача овладеть наукой управления, создать эффективный управленческий аппарат, совершенствовать систему органов управления, формы и методы их деятельности.

Одним из важных вопросов реформирования государственного управления является оптимизация структуры органов исполнительной власти. Система и структура органов исполнительной власти на федеральном уровне за период с 1992 по 2005 г. изменялась неоднократно, с периодичностью один раз в 2–4 года. Происходит процесс интенсивного изменения системы и структуры органов исполнительной власти субъектов РФ, их деятельность и взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти, разграничение полномочий и предметов ведения между ними.

Правовой статус Президента России исследован в науке достаточно основательно. Однако на современном этапе развития страны возникает необходимость выявить сущностные характеристики института президента.

Среди русских дореволюционных ученых, занимавшихся данным вопросом, можно выделить А.Д. Градовского, А.М. Гурвича, Н.М. Коркунова, П.И. Розенталя. В советский период президентство рассматривалось как классовый институт буржуазного государства, поэтому его изучение считалось неактуальным для Советского Союза, идущего по пути строительства коммунизма.

Введение поста Президента СССР обусловило необходимость изучения этой новой государственной должности, что нашло свое отражение в работах В. Ганюшкина, Е.Л. Кузнецова, Б.М. Лазарева, Ю.И. Скуратова, М.А. Шафира. Однако активное исследование данного вопроса российскими авторами началось после учреждения института президентства в России, в особенности – после конституционной реформы 1993 года.

Особый интерес представляют исследования различных параметров президентства в Российской Федерации: соотношение института президентства и системы правления – И.Д. Хутинаев; эволюция института президентства – С.А. Авакьян, Л.А. Окуньков; полномочия Президента в отношении других государственных органов – Э. Ожиганов, Ю. Скуратов, Президент в системе разделения властей – В. Радченко. Появился ряд работ, в которых рассматриваются теоретические вопросы природы президентской власти в постсоветских республиках – Б.Н. Кувалдин, В.Е. Чиркин, Г.А. Шмавонян.

**Актуальность** выбранной темы состоит в том, что я рассматриваю институт Президентства и его полномочия в сфере исполнительной власти.

**Объект** дипломной работы – Конституционно-правовой институт Президента РФ.

**Предмет** – общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением исполнения в сфере исполнительной власти Президентом РФ.

**Цель** работы – комплексный анализ содержания и направлений осуществления полномочий Президента РФ в сфере исполнительной власти

Задачами настоящего исследования являются рассмотрение процесса становления и развития института Президента в РФ, анализ правового статуса Президента РФ, рассмотрение классификации полномочий Президента РФ в сфере исполнительной власти, выявление актуальных проблемы взаимодействия Президента РФ и органов исполнительной власти и определить пути их решения.

полномочие президент исполнительный власть

# 1. Становление и развитие института президента в Российской Федерации

Термин «президент» происходит от латинского языка и означает председатель, старший член совещательного места. Президентство – это должность, звание, председательство. Само же понятие «президент» в литературе трактуется как выборный глава государства, а институт Президента – это властный институт, то есть совокупность властных полномочий Президента в сфере государственного управления.

Институт Президента давно известен мировой государственно-правовой практике – он насчитывает более 200 лет. Впервые его научно обосновали в США. Здесь в 1788 году должность Президента была закреплена на конституционном уровне. В начале XIX века примеру Соединенных Штатов последовали, прежде всего, страны Латинской Америки, которые учредили пост Президента. В Европе впервые это было сделано в 1848 году в двух государствах – во Франции и в Швейцарии. Наибольшее распространение институт Президента получил в XX веке. После Первой мировой войны этот пост учреждается в таких европейских странах, как Австрия, Польша, Чехословакия.

Несмотря на значительный опыт, накопленный различными странами мира в сфере организации и деятельности института Президента, для России он является новым и, в силу этого, требует специального административно-правового исследования. При этом не следует забывать, что, несмотря на относительную новизну (этот государственный институт существует в Российской Федерации с мая 1991 года), особенность состоит в том, что его развитие происходило в специфических условиях становления государства, находящегося на стадии перехода от тоталитарного государственно-политического устройства к демократии. Это обстоятельство и обусловило потребность в анализе истории рассматриваемого государственно-правового явления.

**1.1. Исторические аспекты возникновения и развития института президента Рф**

До февраля 1917 года наша страна представляла собой монархию, власть которого (монарха) закреплялась в законодательстве. Так, «Толкование» к артикулу 20-му Воинского устава 1716 года устанавливало: «Его величество есть самовластный монарх, который никому на свете в своих делах ответу дать не должен; но силу и власть имеет свои государства и земли, яко христианский государь, по своей воле и благомнению управлять».

Вместе с тем следует отметить, что в монархической России предлагались конституционные проекты, практические решения, связанные с учреждением в стране поста Президента. Они оказали определенное влияние на дальнейшее формирование и развитие государственно-правовых институтов в России. К такого рода проектам относится, например, проект Конституции, который был подготовлен крупнейшим государственным деятелем П.А. Столыпиным. Процедура введения поста Президента предусматривалась и в документах комиссии для подготовки проекта Конституции, созданной из специалистов в области государственного права под председательством Н.И. Лазаревского после падения самодержавия в России в 1917 году. В них устанавливалось, что временная исполнительная власть, до установления основных законов, возлагалась на временного Президента. Он избирался Учредительным собранием и осуществлял свои полномочия под его надзором и при содействии Совета министров. В научной литературе отмечается, что такая конструкция очень напоминает положение американского Президента, отражает стремление к сильной власти и установлению диктатуры. Идею введения республиканской формы правления и учреждения поста Президента в России выдвигали и некоторые дореволюционные ученые-юристы. При этом они отмечали необходимость ограничения власти Президента, подчинения ее закону, и, прежде всего, Конституции.

В последнее пятнадцатилетие прошлого столетия наблюдается тенденция к практическому введению поста Президента.

В Российской Федерации главой исполнительной власти, по замыслу авторов проекта Конституции, должен был быть Президент, избираемый прямыми всеобщими выборами, а так же Правительство, ответственное перед Парламентом. В необходимости учреждения поста Президента Российской Федерации, избираемого демократическим путем, у авторов первого проекта Конституции России сомнений не было. Спор шел вокруг двух точек зрения, связанных с определением статуса Президента: суть первой сводилась к идее сильного Парламента и недопущению чрезмерного усиления исполнительной власти, возглавляемой Президентом.

Согласно второй точке зрения, Президент, избираемый всенародно и наделяемый «весомыми полномочиями», соседствует с Правительством, формируемым на основе парламентского большинства. Сторонники этой позиции особо оговаривали, что для России неприемлема североамериканская модель президентуры, ибо она, с характерным для нее сильным Президентом, содержит элементы нестабильности и, в конечном итоге, способна привести к конституционному кризису или может периодически их вызывать.

Верховный Совет Российской Федерации для учреждения поста Президента России пошел по другому, более демократическому пути в отличие от избрания Президента высшим законодательным органом страны.

В связи с принятием Закона РСФСР от 25 декабря 1991 г. «Об изменении наименования государства Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика» и с внесением соответствующих изменений в Конституцию РСФСР Президент РСФСР стал называться Президентом РФ.

Особое значение правовые акты Президента приобрели на втором этапе становления указа как источника права. Это связано с тем, что Президент РФ в целях разрешения кризиса власти в стране прервал осуществление законодательной, распорядительной и контрольной функций Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. И до начала работы нового российского парламента принял на себя соответствующие полномочия. 21 сентября 1993 г. был издан Указ Президента РФ №1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», которым были прекращены полномочия избранных народом депутатов.

Таким образом, президентский Указ перечеркнул действующую Конституцию РСФСР, Закон о Президенте РСФСР, в ст. 6 которого говорилось, что полномочия Президента не могут быть использованы для роспуска либо приостановления деятельности любых законно избранных органов государственной власти, нарушены основополагающие принципы демократии. В результате посредством издания данного Указа был совершен государственный переворот.

После прекращения существования Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ Президент РФ издает Указ от 7 октября 1993 г. №1598 «О правовом регулировании в период проведения поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации». В п. 2 Указа устанавливалось, что правовое регулирование по отнесенным к компетенции Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ вопросам, совпадавшим с вопросами, «предусмотренными Постановлением №1831–1, осуществляется нормативными актами, издаваемыми в форме указов» Президентом РФ.

Таким образом, данным нормативным Указом Президента РФ произошло закрепление нормативности указов Президента РФ в российском праве. Правовое регулирование Президентом РФ указанных вопросов носило временный характер и осуществлялось до 25 декабря 1993 г., т.е. до принятия Конституции РФ всенародным голосованием.

В ходе третьего этапа конституционной реформы в РФ роль правовых актов Президента РФ существенно изменилась по своему содержанию и объему.

В настоящее время указ Президента РФ представляет собой внешнюю форму выражения правовых норм. Правовой основой для издания указов Президента РФ является Конституция РФ и федеральные законы. В ст. 90 Конституции РФ указывается на подзаконный характер президентских актов управления – они не должны противоречить Конституции РФ и законам.

Конституция РФ 1993 г. (ст. 80) закрепила новый статус Президента РФ, подчеркивающий его ответственность непосредственно перед народом, так как он выполняет функции гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, обязанности по обеспечению охраны суверенитета, независимости и государственной целостности страны, согласованного функционирования органов государственной власти. Президент России из высшего должностного лица и главы исполнительной власти в государстве стал его главой. Поэтому в связи с изменением статуса Президента РФ издаваемые им правовые акты являются актами главы государства по вопросам его компетенции, определенной в Конституции РФ.

Президент РФ, являясь главой государства, наделен широкими функциями, которые позволяют обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. По характеру своих функций Президент не входит непосредственно в «триаду» разделения властей, но в своей деятельности он соприкасается с законодательной, исполнительной и судебной властями. Полномочия, определяющие содержание издаваемых им актов, установлены в Конституции РФ 1993 г. (ст. ст. 80, 83, 84, 85, 89, 102, 115, 117). Исходные начала правовой природы и юридической силы правовых актов Президента РФ определяются Конституцией РФ, сформулировавшей критерии соотношения федеральных актов, принимаемых различными федеральными органами власти (ст. 90 Конституции РФ). Согласно этому положению должна строиться политика издания правовых актов.

Таким образом, введение поста Президента в Российской Федерации стало следствием, в целом, весьма прогрессивных демократических процессов в российском обществе и в его политической системе. Оно отразило объективный процесс трансформации политической власти из системы партийных органов и организаций в систему государственных органов и организаций, включая институт Президента.

Следовательно, можно констатировать, что развитие института Президента неразрывно связано с развитием государственности и укреплением всей системы государственной власти в Российской Федерации.

Наблюдается стабильное научное внимание к Президенту Российской Федерации как к субъекту не только конституционного, но и административного права. В общих и специальных исследованиях по административному праву эту тему затрагивали А.Б. Агапов, Д.Н. Бахрах, Л.А. Калинина, Ю.М. Козлов, В.В. Полянский, М.С. Студеникина, Ю.А. Тихомиров, Н.Ю. Хаманева и другие ученые.

Научный интерес к данной проблеме обусловлен тем, что полномочия Президента Российской Федерации связаны с реализацией функций, прежде всего, в сфере исполнительной власти.

Между тем, нет единодушия в оценке роли Президента Российской Федерации в сфере реализации исполнительной власти. Так, Д.Н. Бахрах полагает, что существуют основания относить нормы, конкретизирующие полномочия главы государства и формы их осуществления, к конституционно-правовым, так же, как и контроль, осуществляемый структурными подразделениями Администрации Президента России.

Статус Президента Российской Федерации многогранен, сложен и достаточно динамичен. В отличие от предыдущей Конституции России, в которой содержалось прямое упоминание о Президенте как о «главе исполнительной власти в Российской Федерации», действующая Конституция избежала прямого закрепления за Президентом этого статуса. Однако, сказанное не означает ослабления взаимодействия между институтом Президента и исполнительной властью страны. Напротив, целый ряд новых норм, введенных в Конституцию Российской Федерации, значительно расширил возможности Президента по контролю над деятельностью органов исполнительной власти, а ряд наиболее ответственных из них напрямую подчинен главе государства (например, «силовые» министерства).

Возникает вопрос, как соотносится институт Президента и исполнительная власть в России. По данному поводу существует многообразие различных точек зрения, которые сводятся, в основном, к двум подходам, а точнее: является ли Президент Российской Федерации фактическим главой исполнительной власти или же он имеет особое положение в системе государственной власти в целом?

Анализ полномочий Президента Российской Федерации, предоставленных ему действующим законодательством, позволяет утверждать, что они характерны именно для главы исполнительной власти. К этому выводу склоняет и нечеткость конституционного положения Правительства Российской Федерации, и его Председателя. Формула Конституции России о том, что Правительство нашей страны «осуществляет» исполнительную власть, а его Председатель «определяет основные направления деятельности Правительства Российской Федерации и организует его работу» (статьи 110, 113 Конституции Российской Федерации), не позволяет судить о том, ограничивается ли исполнительная властная деятельность Правительством Российской Федерации и его Председателем или же к ней непосредственно относится и Президент Российской Федерации. Однако об этом можно достаточно определенно судить по другим статьям Конституции России, определяющим функции и полномочия Президента.

Действуя в рамках Конституции Российской Федерации в качестве главы государства, Президент, тем не менее, больше внимания уделяет вопросам, относящимся к компетенции органов исполнительной власти. Наглядна роль Президента России в качестве должностного лица, фактически управомоченного руководить исполнительной властью в сфере кадровой политики. Так Президенту Российской Федерации принадлежит фактически решающее слово при формировании федерального Правительства, члены которого назначаются и освобождаются его указами: назначение на должность и освобождение от должности заместителей Председателя Правительства, федеральных министров производится по предложению Председателя Правительства Президентом Российской Федерации. Наконец, Президент Российской Федерации принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации.

Глава государства наделен эффективным механизмом контроля за деятельностью Правительства, одним из важнейших элементов которого является его право председательствовать на заседаниях этого органа.

О нераздельности института Президента с исполнительной властью свидетельствует порядок временного замещения должности Президента России. «Во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации» (пункт 3 статьи 92 Конституции Российской Федерации). Обращает на себя внимание императивность формулы «во всех случаях». Следовательно, только Председателю Правительства могут быть временно, но с определенными ограничениями, переданы полномочия Президента.

Значительным дополнением к контролю над исполнительными органами служит право Президента на отмену постановлений и распоряжений Правительства (пункт 3 статьи 115 Конституции Российской Федерации). Возможность осуществления контроля, даже на распорядительном уровне, позволяет Президенту Российской Федерации отслеживать деятельность исполнительных органов в ходе практической реализации проводимого им курса.

Следует особо подчеркнуть, что, безусловно, наряду с Правительством, Президент является носителем конституционных полномочий исполнительной власти. Принятие решений по всем отнесенным к ведению исполнительной власти вопросам Конституция доверяет именно Президенту. Эта ситуация, конечно, не исключает, а, наоборот, с учетом роста значимости и повышения объемов управляющей деятельности Президента, предполагает, что глава государства в значительной мере делегирует свои полномочия «подчиненным» ему звеньям исполнительной власти.

Что касается второго подхода, то его положения сводятся к тезису о том, что Президент занимает особое положение в системе организации государственной власти страны.

Часть 1 статьи 11 Конституции Российской Федерации устанавливает, что государственную власть в России осуществляют: Президент Российской Федерации; Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума); Правительство Российской Федерации (без указания на федеральные министерства, службы и агентства); суды Российской Федерации.

Не вдаваясь в анализ данного положения с точки зрения юридической техники, отметим, что ветвей государственной власти три, а «субъектов» этой власти четыре. Можно предположить, что к одной из них отнесены сразу два субъекта. Однако противоречие логически следует и из содержания других положений Конституции.

В соответствии со статьей 94 Конституции РФ, законодательным органом России является Федеральное собрание. Согласно статье 110 Конституции РФ, исполнительную власть осуществляет Правительство Российской Федерации. Согласно частям 1 и 2 статьи 118 Конституции РФ, судебная власть в Российской Федерации осуществляется судами посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Президент Российской Федерации Конституцией ни к одной из ветвей власти не отнесен. Причем, согласно статье 80 Конституции РФ, он не только является главой государства, представляя Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях, но и: является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина; принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, её независимости и государственной целостности; обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти; определяет основные направления внутренней и внешней политики страны.

Даже из формально-правового анализа конституционных норм следует, что место Президента в системе органов государственной власти особое. Он не просто не отнесен ни к одной из ветвей власти, но, являясь главой государства, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие всех органов государственной власти.

Президент осуществляет собственное нормотворчество посредствам указов, причем в Конституции отсутствует какое-либо указание на то, что акты Президента должны издаваться «во исполнение» законов. На основании своего «особого» статуса Президент фактически оказывает решающее воздействие на деятельность одной из ветвей власти – исполнительной, а также выстраивает собственную, президентскую властную «вертикаль».

Также нужно сказать о том, что Президент обладает специфическими качествами, в своей совокупности выделяющими его из числа других органов государственной власти именно как главу государства. Во-первых, конституционно установлена особая процедура вступления Президента Российской Федерации в должность – принесение присяги.

Во-вторых, введены символы президентской власти – штандарт (флаг), Знак Президента Российской Федерации и специально изготовленный единственный экземпляр официального текста Конституции Российской Федерации.

В-третьих, Конституция Российской Федерации содержит гарантии против возможных злоупотреблений в использовании власти Президентом. Предусмотрены, в частности, обязательная сменяемость президентов, возможность отрешения от должности, подконтрольность отдельных действий и решений главы государства Федеральному Собранию Российской Федерации.

В-четвертых, Президент обладает неприкосновенностью (статья 91 Конституции Российской Федерации).

Все эти факторы позволяют сделать вывод об особенности государственно-управленческой деятельности Президента Российской Федерации.

Таким образом, исходя из общих положений, можно сделать вывод о том, что Президент Российской Федерации является одним из субъектов конституционного права, что обусловлено юридической природой его государственно-управленческой деятельности в сфере исполнительной власти. Сказанное свидетельствует о том, что проблема осмысления конституционно-правового статуса Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти все еще далека не только от своего полного теоретического обоснования, но и, соответственно, от практического воплощения в законодательстве.

# 1.2 Полномочия и порядок выборов президента Российской Федерации

Говоря об эволюции института президентства в Российской Федерации, следует отдельно и особо акцентировать внимание на том, что с 1991 г. по настоящий момент параллельно с развитием нормативного регулирования полномочий Президента Российской Федерации и постепенной практической трансформацией конституционно закрепленной модели данного института эволюционирует и избирательное законодательство. Выборы Президента Российской Федерации гражданами являются одним из основных факторов, определяющих положение Президента Российской Федерации в системе разделения властей в президентской или смешанной республике, поскольку полномочия Президента Российской Федерации как реального главы государства и исполнительной власти нуждаются в самой широкой и мощной легитимации.

Хотя российский опыт проведения выборов высшего должностного лица государства еще сравнительно невелик, состоявшиеся президентские кампании позволяют выявить определенные тенденции и обозначить проблемы в развитии законодательства о выборах Президента, которое в течение прошедших 17 лет изменялось весьма интенсивно. Принятие новой Конституции РФ и тот факт, что специализированных Законов о выборах Президента Российской Федерации в новейшей конституционной истории России, включая первый Закон РСФСР от 24 апреля 1991 г. №1096–1 «О выборах Президента РСФСР», было уже четыре и объем их увеличивался практически в геометрической прогрессии, – яркое тому подтверждение.

Основой и отправной точкой нормативного оформления выборов главы Российского государства являются соответствующие положения Конституции, и второй этап развития избирательного законодательства начался именно с обновления фундамента – с принятия новой Конституции РФ в 1993 г. Что касается общих конституционных положений о выборах, применимых в том числе и к выборам президентским, то, как справедливо отмечает М.В. Баглай, «особенностью России является то, что в отличие от многих (если не от большинства) других государств с относительно новыми конституциями в Конституции РФ нет специального раздела об избирательном праве (избирательной системе), в котором были бы детально закреплены общие принципы избирательного права по выборам во все органы власти». Этому посвящены лишь ч. 3 ст. 3, ч. 1 и 2 ст. 32.

Однако в главе 4, посвященной Президенту Российской Федерации, устанавливаются минимальные конкретные требования применительно к порядку замещения поста Президента Российской Федерации (ч. 2 и 3 ст. 81). К ним относятся: способ избрания: равные прямые выборы при тайном голосовании; корпус избирателей: все граждане Российской Федерации; срок полномочий: четыре года и не более двух сроков подряд; требования к кандидату: а) российское гражданство; б) постоянное проживание в России не менее 10 лет; в) минимальный возраст – 35 лет. Что касается назначения выборов, то Конституция относит это к полномочиям Совета Федерации – верхней палаты парламента (п. «д» ч. 1 ст. 102). Таким образом, на данном этапе было произведено шесть базовых изменений. Остановимся на них более подробно.

Во-первых, срок президентских полномочий сократился с пяти до четырех лет. Некоторые специалисты полагают, что нововведение было скопировано с американской модели, но этот срок является весьма распространенным в мировой практике. По большому счету такое незначительное изменение, видимо, объясняется просто желанием уравнять сроки полномочий Президента и нижней палаты парламента. Если же оценивать эту норму с точки зрения простой логики, то срок в четыре года представляется вполне справедливым, потому что «не позволяет мешкать, а значит, вполне понуждает к действию. Кроме того, он предполагает решительное подтверждение определенной способности к управлению страной и истинных намерений избранного лица». Хотя принципиальной разницы между сроками полномочий в пять лет и четыре года, конечно же, не наблюдается.

Во-вторых, было отменено требование к кандидату обладать избирательным правом, подразумевавшее согласно ст. 2 Закона о выборах 1991 г., что данное лицо не только достигло установленного возраста, но и является дееспособным, а также не находится в местах лишения свободы по приговору суда. Причина проста – новая Конституция закрепила это требование отдельно в ч. 3 ст. 32, сделав его общим.

В-третьих, исчезло требование, касающееся предельного возраста в 65 лет, что выглядит вполне логично, так как этот возрастной ценз являлся не чем иным, как «памятью» о генеральных секретарях преклонного возраста, а также своеобразной страховкой от занятия президентского поста на выборах 1991 г. конкретными людьми из «старой гвардии».

В-четвертых, была ликвидирована и норма об одновременных выборах вице-президента. Это связано с упразднением самого поста после печально известных событий октября 1993 г. Как отмечает С.А. Авакьян, «если и раньше, в более спокойной обстановке, вопрос о том, нужен ли России вице-президент, относился к числу дискуссионных, то после таких событий, разумеется, ни о каком сохранении поста вице-президента не шло даже речи».

В-пятых, появился так называемый ценз оседлости – требование о проживании кандидата на территории России не менее 10 лет, что весьма целесообразно, поскольку «Президент должен хорошо знать ситуацию в стране, а его должны знать избиратели». Относительно же именно такой продолжительности можно вполне согласиться с В.В. Лазаревым, что 10-летний срок постоянного проживания – это оптимальный срок для приобретения достаточного знания страны, ее интересов, возможностей, традиций, при том что он не препятствует и тем людям, которые в силу разных обстоятельств не всю жизнь прожили в России. Заметим также, что президентский ценз оседлости – явление для России уникальное. Ведь, как справедливо замечает Е.И. Колюшин, «каких-либо других законных цензов оседлости российское конституционное право в настоящее время не знает», хотя, думается, для региональных и муниципальных выборов это было бы вполне оправданно.

И наконец, в-шестых, назначение выборов Президента Российской Федерации закреплено в качестве одного из полномочий Совета Федерации. Как представляется, это обусловлено желанием не только внести конкретику в вопрос назначения выборов, но и сбалансировать отношения «Президент – парламент», уравновесив полномочие Президента Российской Федерации назначать выборы в Государственную Думу (п. «а» ст. 84 Конституции Российской Федерации).

Говоря об отличиях прежде действовавших и новых конституционных положений о Президенте Российской Федерации, интересно отметить также и весьма серьезное изменение, которое на первый взгляд не относится непосредственно к выборам главы государства, поскольку адресовано уже избранному Президенту Российской Федерации. «По прежней Конституции Президент не мог быть депутатом, занимать другие должности в государственных, коммерческих и общественных органах и организациях, не имел права на предпринимательскую деятельность. Действующая Конституция не устанавливает этих запретов». Однако при более внимательном прочтении становится очевидным, что существовавшие до 1993 г. ограничения фактически означали если не отказ в регистрации кандидатам, не удовлетворяющим данным требованиям, то совершенно точно – невозможность вступления избранного по всем правилам кандидата в должность Президента при наличии хотя бы одного из указанных оснований. К сожалению, в погоне за большей демократизацией конституционные ограничения такого рода, выполняющие функцию дополнительного «фильтра», исчезли из текста российского Основного Закона.

В остальном же новая Конституция, как и прежняя, дала установку на непосредственное избрание Президента всем российским народом с учетом того, что это не должен быть слишком молодой (моложе 35 лет) человек без жизненного опыта, не являющийся российским гражданином, а также воспроизводила запрет замещения президентского поста одним лицом более двух сроков подряд, часто используемый и в практике других государств как некая гарантия от узурпации власти. При этом трудно не согласиться с утверждением М.В. Баглая, что «скупые конституционные требования к Президенту демократизируют подход к выборам главы государства, ибо способствуют расширению круга лиц, из которого может быть избран Президент».

Здесь не лишним будет напомнить, что в 1993 г. конституционная база могла принять и иной вид. Так, например, проект группы С.М. Шахрая предусматривал для Президента ценз оседлости 5 лет и сохранял максимальный возрастной ценз 65 лет. Проект Г.Х. Попова и А.А. Собчака тоже содержал возрастной максимум 65 лет и одновременно увеличивал ценз оседлости до 10 лет. Аналогичными были положения президентского проекта и проекта, одобренного Конституционным совещанием. А проект, разработанный коммунистами, и вовсе не содержал упоминания об институте президента.

Разумеется, конституционными нормами, ставшими своеобразной константой на все последующие годы, вплоть до настоящего момента регулирование данного вопроса не исчерпывается. Общие положения Конституции (и новой, и старой) детализировались в соответствующих законах.

Второй этап, помимо изменившейся конституционной основы, ознаменовался принятием Федерального закона от 17 мая 1995 г. №76-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», заменившего соответствующий Закон 1991 г., а также первого в российской истории Федерального закона от 6 декабря 1994 г. №56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», т.е. произошла полная замена законодательной базы президентских выборов. И в данном случае это объясняется объективной причиной: новая Конституция требует новых законов для новой страны.

Конституционно-правовой статус главы государства предопределяет объем его полномочий по обеспечению единства и устойчивости системы государственной власти, ее эффективного функционирования в условиях разделения на три самостоятельные ветви: законодательную, исполнительную и судебную. Президент должен обеспечить положение, при котором все органы государственной власти выполняют свои конституционные обязанности в пределах своей компетенции.  
Каждый из органов (институтов) государственной власти лишь частично обеспечивает действие Конституции. Только перед Президентом ставится задача охранять государственные устои в целом, суверенитет и государственную целостность. Только при этих условиях все иные органы власти и должностные лица могут осуществлять свои полномочия в нормальном конституционном режиме.

Наряду с функциями главы государства Президент Российской Федерации наделён широкими полномочиями лица, де-факто возглавляющего исполнительную власть государства, что делает его конституционно-правовой статус не вполне определённым.

Предпосылки этой конституционной ситуации связаны с особенностями формирования Правительства в России. Конституция не связывает процесс формирования Правительства с распределением мест между партиями и фракциями в парламенте. Иными словами, Правительство может быть сформировано по принципу парламентского большинства, но может быть сформировано и без учета этого принципа. Оба подхода соответствуют Конституции. Однако конкретная историческая ситуация, при которой состав Правительства не отражает парламентское большинство, может служить источником проблем в работе системы исполнительной власти, связанных с различными аспектами его деятельности, в частности законотворческой. Следствием этих проблем может стать низкая эффективность исполнительной власти, ее неспособность решать насущные задачи.

Для преодоления подобной ситуации Конституция установила ряд прерогатив Президента, пользуясь которыми он в «текущем» режиме может влиять на деятельность Правительства. Это такие прерогативы, как утверждение структуры федеральных органов исполнительной власти, назначение заместителей Председателя Правительства и министров, право председательствовать на заседаниях Правительства, контроль за законностью его актов, непосредственная подчиненность Президенту «силовых» ведомств. Президент имеет право отправить Правительство в отставку или принять отставку премьера, которая автоматически влечет за собой отставку Правительства в целом.

Таким образом, во взаимоотношениях Президента с Правительством императивность действий главы государства в проведении внутренней и внешней политики проявляется наиболее полно. Правительство и органы исполнительной власти в целом значительно более тесно, нежели другие ветви власти, «связаны» с Президентом, непосредственно подконтрольны ему.

При Президенте действуют консультативные органы: Совет Безопасности и Государственный совет. Президент председательствует в этих советах.

Президент формирует также свою Администрацию и осуществляет общее руководство ею. Администрация обеспечивает деятельность главы государства, создает условия для реализации им функций гаранта Конституции. При этом сама Администрация органом власти не является.

В структуру президентской власти включаются полномочные представители Президента в федеральных округах.

Реализуя свои конституционные полномочия, Президент через своих полномочных представителей в Государственной Думе, Совете Федерации и Конституционном Суде взаимодействует с законодательной и судебной ветвями власти. Это проявляется, например, в использовании главой государства права законодательной инициативы, подписании Президентом принятых парламентом законов, обращениях главы государства в Конституционный Суд с запросами о соответствии федеральных законов и законов субъектов федерации Конституции России.

Заслуживает внимания депутатский запрос по поводу государственно-правового статуса института Президента Российской Федерации. Депутаты Государственной Думы просили Конституционный Суд Российской Федерации дать толкование статье 80 Конституции по следующим позициям: что следует понимать под термином «гарант Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина», и какое юридическое значение имеет этот термин; что означает и какими статьями Конституции регулируется порядок, посредством которого Президент принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти; вправе ли Президент вмешиваться в сферу компетенции органов законодательной, исполнительной и судебной властей с целью обеспечения их взаимодействия в соответствии со статьей 80 Конституции Российской Федерации, и дают ли положения этой же статьи право Президенту выходить за рамки полномочий, указанных в статьях 83 – 90, 107, 109, 114, 115, 117.

Представляют интерес решения Конституционного Суда, принятые в связи с этим. Так, по делу о проверке конституционности ряда постановлений он дал два принципиальных толкования сферы и пределов полномочий Президента, реализуемых в установленном Конституцией порядке. Для случаев, когда этот порядок Конституцией не детализирован, а также в отношении полномочий, не перечисленных в статьях 83 – 89 Конституции, их общие рамки определяются, как считает Конституционный Суд, принципом разделения властей (статья 10 Конституции) и положением статьи 90 о том, что указы и распоряжения Президента не должны противоречить Конституции и федеральным законам.

Другой важный вывод связан с пробелами, противоречиями и устаревшими положениями в действующем законодательстве. Конституционный Суд подчеркнул, что такое состояние законодательства существенно увеличивает значимость прямого применения конституционных норм. Точка зрения, согласно которой полномочия Президента могут быть реализованы только при наличии соответствующего закона, означает отказ от принципа прямого действия Конституции, закрепленного в статье 15. Таким образом, Конституционный Суд, высказываясь за приоритет законодательного урегулирования вопросов, относящихся к предметам ведения Российской Федерации, не исключил использования Президентом своих полномочий как гаранта Конституции в тех случаях, когда федеральный закон «молчит».

Согласно нынешнему законодательству статус Президента Российской Федерации определяется в тесной взаимосвязи с системой разделения властей и характеризуется функциями и полномочиями главы государства. Эти два понятия очень близки друг к другу, но не тождественны. Между нормами, определяющими функции Президента России, и нормами, определяющими его полномочия, имеются существенные различия. Первый вид норм формирует цели, которые в процессе их реализации превращаются в определенный результат, а второй вид норм закрепляет за Президентом Российской Федерации права и обязанности, а также предопределяет его основные организационные формы работы. В той мере, в какой функции и полномочия присущи исключительно главе государства (то есть не делятся с парламентом, правительством или судебными органами), они называются прерогативами главы государства (например, предлагать парламенту кандидатуру на пост главы правительства или присваивать высшие воинские звания). Между функциями, полномочиями Президента России и его организационными формами деятельности существует тесная связь, так как каждая функция должна быть обеспечена правомочиями главы российского государства и реализована в соответствующих формах его работы.

Представляется целесообразным остановится на основных функциях Президента Российской Федерации, отметив, что их содержание определено в частях 2–4 статьи 80 Конституции Российской Федерации.

Наиболее обширной является функция гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. Она ориентирует деятельность Президента на то, чтобы повсеместно и неуклонно проводились в жизнь все положения Конституции Российской Федерации и, прежде всего те, которые определяют основы конституционного строя (глава 1 Конституции Российской Федерации), чтобы везде на территории государства создавались условия для беспрепятственной реализации прав и свобод человека и гражданина, чтобы случаи их нарушения незамедлительно устранялись, права и свободы восстанавливались, а вредные последствия нарушений ликвидировались. В соответствии с этой функцией Президент защищает также права наших граждан, находящихся за пределами Российской Федерации.

Следующая функция регламентирует деятельность Президента по охране основ конституционного строя, суверенитета, независимости и государственной целостности России. Им должны приниматься меры по решительному и бескомпромиссному пресечению любых внутренних и внешних угроз государству от кого бы они ни исходили и в чем бы ни выражались.

Еще одна функция Президента Российской Федерации – обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Поскольку в осуществлении общей задачи управлении обществом участвуют все три ветви государственной власти, необходимо наличие у них не только взаимных «сдержек и противовесов», но также единого центра, который бы налаживал сотрудничество, координировал совместные усилия. Координация не должна сопровождаться подменой или вмешательством в осуществление полномочий тех, в отношении кого она проводиться. Роль такого центра и призван выполнять Президент Российской Федерации. Конституция России возлагает на него обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия всех органов государственной власти. От реализации этой функции во многом зависит эффективность государственного управления в целом.

Последняя – определение основных направлений внутренней и внешней политики государства. На Президента она впервые возложена Конституцией 1993 года. Основные направления политики глава государства определяет в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Функции материализуются, находят конкретное выражение в полномочиях – правовых возможностях Президента Российской Федерации.

При изучении полномочий Президента Российской Федерации следует, прежде всего, обратить внимание на три важных момента. Во-первых, исчерпывающий ли их перечень приведен в Конституции Российской Федерации? Опыт ее применения показал, что дать его невозможно.

Во-вторых, в Конституции Российской Федерации полномочия Президента определены фрагментарно, отсутствует их развернутое изложение. Согласно сложившейся практике, эти полномочия конкретизируются в федеральных конституционных и федеральных законах.

В-третьих, актуальное теоретическое и практическое значение имеет группирование полномочий Президента Российской Федерации. Оно позволяет систематизировать и, таким образом, более наглядно представить весь их объем.

За критерий классификации можно взять, например, субъектов права, взаимодействующих с Президентом в процессе выполнения им своих полномочий.

По данному критерию полномочия Президента Российской Федерации можно свести в шесть групп. Первую составляют полномочия по отношению к населению страны, гражданам, избирателям. Президент Российской Федерации, прежде всего, решает вопросы гражданства. Конституцией России установлено единое российское гражданство, возможность гражданства субъектов Российской Федерации не предусмотрена. Эти отношения регулируются Федеральным законом от 31 мая 2002 года №62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации». В соответствии с ним Президент Российской Федерации осуществляет прием в гражданство и выход из него.

К правомочиям Президента относится также предоставление политического убежища. Всеобщая декларация прав человека провозглашает: каждый человек, преследуемый за убеждения, может иметь убежище в других странах и пользоваться им. Указом Президента от 21 июля 1997 года №746 утверждено Положение «О порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища». Оно предоставляется гражданам и лицам без гражданства по их письменному ходатайству с учетом государственных интересов Российской Федерации на основании общепризнанных принципов и норм международного права. В соответствии с Конституцией Российской Федерации, оно предоставляется лицам, ищущим убежище и защиту от преследования или реальной угрозы стать жертвой преследования в стране своей гражданской принадлежности или в стране своего обычного местожительства за общественно-политическую деятельность и убеждения, которые не противоречат демократическим принципам, признанным мировым сообществом, нормам международного права.

Полномочием Президента Российской Федерации, обращенным ко всем избирателям, является назначение референдума – проведение всенародного тайного голосования граждан Российской Федерации для выяснения их мнения по важнейшим проблемам государственной жизни. Порядок проведения референдумов регулируется Федеральным конституционным законом от 28 июня 2004 года №5-ФКЗ «О референдуме в Российской Федерации». Уточним лишь, что Президент Российской Федерации только назначает всероссийские референдумы, сам же он не вправе предложить проведение референдума, поскольку референдумы инициируются лицами, указанными в выше упомянутом Законе.

К ведению Президента отнесены вопросы награждения государственными наградами, присвоения почетных званий Российской Федерации, высших воинских и высших специальных званий. Указом Президента Российской Федерации от 02 марта 1994 года №442 утверждено Положение «О государственных наградах Российской Федерации». 30 декабря 1995 года принят Указ Президента Российской Федерации №1341 «Об установлении почетных званий Российской Федерации, утверждении положений о почетных званиях и описания нагрудного знака к почетным званиям Российской Федерации».

К полномочиям Президента относится также принятие актов о помиловании осужденных приговором суда. Помилование применяется к отдельным лицам, и его надо отличать от амнистии, акт об объявлении которой принимает Государственная Дума Российской Федерации (пункт «е» части 1 статьи 103 Конституции Российской Федерации).

В рамках первой группы полномочий Президент Российской Федерации рассматривает адресованные ему обращения граждан, которые, согласно статье 33 Конституции Российской Федерации, они вправе направлять в любые государственные органы и органы местного самоуправления. Обращения являются важной формой связи Президента, других государственных органов и органов местного самоуправления с населением. Обращения бывают трех видов: предложения, заявления и жалобы.

Вторую группу составляют полномочия по отношению к Российскому государству в целом, обеспечивающие его нормальную безопасную жизнедеятельность, ясные перспективы развития. Президент ежегодно обращается к Федеральному Собранию с посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики (пункт «е» статьи 84 Конституции Российской Федерации). Конкретная содержательность посланий не отдана целиком на усмотрение самого Президента России.

Президент России издает также отдельные акты, в которых определяет политику по конкретным вопросам жизнедеятельности государства. Например, Указом от 12 декабря 1997 года №1300 утверждена Концепция национальной безопасности. С последней тесно связано военное строительство. Президент, согласно пункту «з» статьи 83 Конституции Российской Федерации, утверждает военную доктрину.

Являясь по должности Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации, Президент осуществляет общее руководство их использованием в качестве сил обеспечения безопасности, а также принимает оперативные решения по обеспечению безопасности в пределах компетенции, определенной законом. Соответствующие полномочия Президента Российской Федерации обстоятельно определены Законом Российской Федерации от 05 марта 1992 года №2446–1 «О безопасности» (статья 11), Федеральным законом от 31 мая 1996 года №61-ФЗ «Об обороне» (статья 4), Федеральным законом от 26 февраля 1997 года №31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» (статья 4).

Третью группу составляют полномочия Президента Российской Федерации по отношению к отдельным ветвям государственной власти.

Так Президент, в соответствии с Конституцией России и федеральным законом, назначает выборы в Государственную Думу, а в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, распускает ее.

Полномочия Президента Российской Федерации по отношению к отдельным ветвям власти концентрируются, главным образом, вокруг вопроса о кадрах, и, прежде всего руководящих, федеральных органов государственной власти. Президент Российской Федерации располагает рядом конституционных полномочий по воздействию на их состав: 1) единолично назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации, а после консультаций с соответствующими комитетами и комиссиями палат Федерального Собрания, назначает и отзывает дипломатических представителей России в иностранных государствах и международных организациях; 2) назначает в порядке, установленном федеральным законом, судей федеральных судов (кроме Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного судов Российской Федерации); 3) по предложению Председателя Правительства Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров; 4) представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного судов Российской Федерации, а также кандидатуру Генерального прокурора Российской Федерации; 5) представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность председателя Центрального банка Российской Федерации и ставит перед ней же вопрос об освобождении его от должности; 6) по предложению министра внутренних дел Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности руководителей органов внутренних дел субъектов Российской Федерации.

Четвертую группу составляют полномочия Президента Российской Федерации по отношению к субъектам Федерации.

Пятую группу составляют полномочия Президента Российской Федерации, связанные с внешнеполитическими отношениями России. Они отражены в статье 86 Конституции Российской Федерации, согласно которой Президент России осуществляет руководство внешней политикой, ведет переговоры и подписывает международные договоры, принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей, представляет страну в международных отношениях.

Шестая труппа полномочий Президента связана с его нормотворчеством. В соответствии со статьей 90 Конституции Российской Федерации глава государства издает указы и распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации.

Наряду с тем, что Президент Российской Федерации имеет собственные нормотворческие полномочия, Конституция России относит его к числу субъектов права законодательной инициативы (часть 1 статьи 104).

Наконец, Президент Российской Федерации, в соответствии со статьей 107 и 108 Конституции Российской Федерации, подписывает и обнародует принятые Федеральным Собранием законы, завершая тем самым законотворческий процесс. Без этого ни один закон не приобретает юридической силы. Указами Президента Российской Федерации включаются в текст статьи 65 Конституции России новые наименования субъектов страны (часть 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации).

Между тем, анализ компетенции Президента Российской Федерации свидетельствует о том, что его деятельность в большей степени соподчинена с исполнительной ветвью государственной власти. При этом полномочия главы государства и Правительства четко не разграничены, что усложняет управленческую вертикаль и приводит к увеличению аппарата государственной службы. Характерный пример – административная реформа органов исполнительной власти, когда при сравнительно одинаковых требованиях, предъявляемых Указом Президента Российской Федерации к однотипным организационным формам, созданы и функционируют разные не только по объему полномочий, но и по уровню подчиненности, федеральные органы исполнительной власти, находящиеся в ведении Правительства Российской Федерации и в ведении Президента России.

Безусловно, такая конструкция никоим образом не избавляет страну от бюрократии и коррупции, не исключает дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти и не влияет на разграничение полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, не устраняет избыточное государственное регулирование, но, бесспорно, приводит к нарушению баланса между органами исполнительной власти, и, как следствие, дестабилизирует деятельность исполнительной власти в целом.

Поэтому представляется правильным вести речь об уточнении правового положения Президента Российской Федерации в существующей системе субъектов исполнительной власти. С этой точки зрения кажутся привлекательными идеи о совершенствовании института Президента. К примеру, предлагается модель государственной власти, при которой Президент Российской Федерации возглавил бы систему исполнительной власти в России. По мнению автора, путем введения такой модели удастся добиться упрощения всей конструкции разделения властей. Безусловно, могут быть и другие модели реформирования исполнительной власти на федеральном уровне.

# 2. Компетенция президента России в сфере исполнительной власти

Исполнительная власть как одна из ветвей государственной власти обладает рядом особенностей, которые собственно и определяют ее сущность и основные черты. Необходимо определить ее место в системе государственной власти. За последние годы появился ряд научных публикаций, в которых предприняты попытки по-новому осветить проблемы исполнительной власти, дать ее сущностную характеристику.

В настоящее время, начиная с момента вступления в силу Конституции РФ 1993 г., в основе определения сущности исполнительной власти лежит принцип (теория) разделения властей.

Понятие «исполнительная власть» предполагает соответствующее ему функциональное назначение – исполнение законов. Таким образом, сущностью исполнительной власти является исполнение законов.

Реализация исполнительной властью, в первую очередь, законодательных норм происходит с помощью нормотворчества. Нормотворчество, иными словами разработка и издание подзаконных нормативных актов органами исполнительной власти, должно служить средством правоприменения (исполнения).

Исходя из вышеизложенного, исполнительную власть можно определить как ветвь государственной власти, которая реализует нормы права, установленные законодательной (представительной) властью в целях регулирования различных сторон общественной жизни.

Ученые-административисты исполнительную власть, как правило, рассматривают в двух значениях (узком и широком). Так, К.С. Бельский формулирует определение исполнительной власти в широком смысле слова как систему органов государственного управления, построенных иерархически, наделенных властными полномочиями и реализующих их с целью обеспечения нормального функционирования общества. В узком смысле – «это право и возможность должностного лица принимать решение, которое реализует подчиненный работник (весь персонал) под контролем и ответственностью этого должностного лица».

Позднее, в другой публикации, К.С. Бельский определяет понятие «исполнительная власть» как «систему органов государственной власти, осуществляющих в процессе исполнения законов практическое управление обществом и использующих для этого в предусмотренных законом случаях административное принуждение». Такого же мнения придерживаются авторы коллективной монографии, определяя исполнительную власть как подсистему, ветвь государственной власти, осуществляющую исполнительно-распорядительную деятельность в целях управления в определенных сферах (предметах) ведения путем реализации государственно-властных полномочий методами и средствами публичного и преимущественно административного права.

Ю.Н. Старилов конкретизирует определение понятия исполнительной власти: «исполнительная власть – это деятельность по управлению государством и обществом, подчиненная контролю со стороны других ветвей власти и состоящая в осуществлении специально созданными органами государственной власти особых функций и установленной законом компетенции».

Говоря о Правительстве как об органе исполнительной власти, необходимо выделить две основные его функции: во-первых, организацию исполнения законов, принятых Федеральным Собранием, во-вторых, организацию контроля над исполнением законов и указов Президента органами исполнительной власти сверху донизу. Здесь налицо взаимодействие Президента и Правительства.

Закрепив самостоятельность исполнительной власти, Конституция Российской Федерации вместе с тем сохранила за Президентом возможность кардинально влиять на руководство исполнительной властью в целом. Достаточно сказать, что в семи из восьми статей главы шестой Конституции закреплено непосредственное или опосредованное участие Президента в работе Правительства, определении его организационных и функциональных прерогатив. Статус Президента Российской Федерации как главы государства призван обеспечить «согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти» (п. 2 ст. 80 Конституции Российской Федерации), в том числе исполнительной, накладывает отпечаток на всю систему сотрудничества Президента и Правительства.

# 2.1 Полномочия по формированию органов исполнительной власти на федеральном и региональном уровне

Вопросам осуществления полномочий Президентом РФ в системе исполнительной власти посвящено достаточно большое количество публикаций правоведов.

Директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ Л.А. Окуньков, произведя анализ конституционных полномочий Президента РФ, делает вывод, что многие из них либо непосредственно имеют исполнительный характер (руководство внешней политикой, полномочия Главнокомандующего Вооруженными Силами и Председателя Совета Безопасности), либо «приближены» к исполнительной власти. Автор обращает внимание на ст. 32 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», определяющую особенности руководства некоторыми федеральными органами исполнительной власти. Одна из них заключается в том, что Президент непосредственно руководит федеральными министерствами и ведомствами в сфере обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий и др.

Среди ученых не сложилось в настоящее время единого мнения о том, какие же субъекты исполнительной власти входят в ее систему.

Как правило, в систему федеральных органов исполнительной власти включают Правительство РФ; федеральные министерства и ведомства. В систему органов исполнительной власти субъектов РФ – высший орган исполнительной власти субъекта РФ; иные органы исполнительной власти субъекта РФ. По поводу Президента РФ мнения разделились: большая часть ученых не относит его к исполнительной власти, некоторые считают, что он является «особым субъектом РФ».

На наш взгляд, более точную систему субъектов исполнительной власти предлагает Ю.Н. Старилов: 1) Президент Российской Федерации (гл. 4 Конституции РФ); 2) Правительство Российской Федерации (гл. 6 Конституции РФ); 3) другие федеральные органы исполнительной власти (федеральные министерства, федеральные службы и т.д.); 4) территориальные органы федеральной исполнительной власти; 5) главы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (президенты, главы администраций); 6) правительства субъектов Российской Федерации; 7) иные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При этом ученый подчеркивает, что такая классификация приемлема с точки зрения осуществления государственного управления.

Наглядно вся система субъектов исполнительной власти представлена А.А. Деминым в виде треугольника, вершиной которого является Президент РФ, а основанием – население, народ («именно для них… и создан весь аппарат государственного управления»).

Конституция обеспечивает Правительству Российской Федерации большую самостоятельность в осуществлении своих полномочий при формировании системы центральных органов федеральной исполнительной власти и состава Правительства Российской Федерации. Инициатива при решении этого вопроса должна исходить от главы Правительства.

Правительство РФ состоит из членов Правительства: Председателя Правительства, заместителей Председателя Правительства и федеральных министров. В случаях, предусмотренных Конституцией РФ, Председатель Правительства временно исполняет обязанности Президента Российской Федерации. В случае временного отсутствия Председателя Правительства его обязанности исполняет один из его заместителей в соответствии с письменно оформленным распределением обязанностей.

Председатель Правительства РФ назначается и освобождается от должности Президентом Российской Федерации в порядке, установленном Конституцией РФ. Освобождение от должности Председателя Правительства одновременно влечет за собой отставку Правительства. Однако в случае освобождения от должности Председателя Правительства Президент РФ вправе до назначения нового Председателя Правительства поручить исполнение его обязанностей одному из заместителей Председателя Правительства на срок до двух месяцев.

Председатель Правительства не позднее недельного срока после его назначения представляет Президенту предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, что имеет прямое отношение к последующему формированию состава Правительства.

Под структурой федеральных органов исполнительной власти в ст. 112 Конституции РФ понимается перечень центральных органов федеральной исполнительной власти (центральных органов управления), подведомственных Правительству Российской Федерации.

В ч. 2 ст. 112 Конституции РФ устанавливается также порядок формирования персонального состава Правительства Российской Федерации. Согласно п. «д» ст. 83 Конституции РФ Президент Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства, федеральных министров. Этот порядок назначения на должность предопределяет и порядок образования состава Правительства Российской Федерации. Указанные полномочия Президент осуществляет на основании предложений Председателя Правительства, который подбирает кандидатов в члены Правительства, отстаивает перед Президентом свою точку зрения на их деловые качества. Таким образом, юридическая сторона этой проблемы заключается в обязательных действиях с обеих сторон. Глава Правительства вносит предложения Президенту по составу Правительства, т.е. формирует Правительство, а Президент назначает на должность и освобождает от должности по предложению Председателя Правительства.

При обсуждении кандидатур Президент не может не считаться с мнением главы Правительства о лицах, которых предполагается ввести в состав Правительства, однако последнее слово остается за Президентом, так как он решает вопрос о назначении на должность. Строго формально для любого назначения требуется обязательное предложение главы Правительства.

Назначение на должность заместителей Председателя и других членов Правительства – акт большой политической ответственности, поскольку на них возлагаются важнейшие функции исполнительной власти.

Правительство РФ может само подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом Российской Федерации. Президент вправе принять решение об отставке Правительства и по своей инициативе, а также и в предусмотренных Конституцией РФ случаях выражения Государственной Думой недоверия Правительству либо отказа Государственной Думы в доверии Правительству.

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

Председатель Правительства Российской Федерации систематически информирует Президента Российской Федерации о работе Правительства Российской Федерации.

Департамент Правительства обеспечивает деятельность Правительства, его Президиума, а также Аппарата Правительства по вопросам, входящим в сферу его ведения, и взаимодействует с соответствующими федеральными министерствами, федеральными службами и федеральными агентствами, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство, с другими государственными органами и организациями.

Демократичность и эффективность функционирования государственного механизма в государстве в целом во многом обусловлены оптимизацией способа формирования региональных органов законодательной и исполнительной власти. Избрание региональных органов власти населением соответствующего субъекта РФ свидетельствует о подлинно демократичном и правовом характере федеративных отношений.

Однако если формирование региональных законодательных органов власти путем выборов сохраняется, то в отношении исполнительных органов власти произошла отмена выборов глав субъектов РФ, что противоречит принципам разделения властей и самостоятельности формирования региональных органов власти (ст. 10, 11, 77 Конституции РФ).

Глава субъекта РФ до декабря 2004 г. избирался гражданами России, проживающими на территории соответствующего субъекта РФ, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании по мажоритарной избирательной системе. Глава региона избирался на срок не более пяти лет и не мог избираться на указанную должность более двух сроков подряд (хотя для некоторых субъектов РФ было сделано исключение). Потому в литературе справедливо предлагалось устранить чрезмерные различия в порядке избрания губернаторов и ограничить право на переизбрание не более чем на два срока подряд. Что касается срока полномочий главы региона, то большинство субъектов РФ устанавливали его в четыре года, хотя некоторые (Красноярский, Краснодарский края) воспользовались максимальной возможностью, установив пятилетний срок полномочий губернаторов.

Согласно новому подходу принцип прямых выборов глав субъектов РФ отменен в угоду централизации властных полномочий при формальном участии законодательного органа региона. Не менее чем две кандидатуры представляются полномочным представителем Президента РФ в соответствующем федеральном округе руководителю Администрации Президента, рассматривающему и представляющему данные кандидатуры главе государства, который и вносит одну из них для «наделения полномочиями» в законодательный орган субъекта РФ.

**Кандидата в губернаторы Президенту РФ предлагает политическая партия, победившая на региональных выборах.** Это положение закреплено в Федеральном законе от 5 апреля 2009 г. №41-ФЗ. **Указом Президента РФ от 23 апреля 2009 г. №441** определен порядок данной процедуры.

За **90 дней до истечения полномочий действующего главы субъекта РФ** (при досрочном прекращении его полномочий – не позже 30 дней со дня их прекращения) постоянно действующий коллегиальный руководящий орган политической партии представляет Президенту РФ **три кандидатуры** на пост губернатора. Предварительно глава государства и представитель политической партии обсуждают их.

Если ни одна из кандидатур не поддержана президентом, то согласно указу **партия может предложить трех других претендентов**. Если и они не будут одобрены, президент проводит консультации с представителями политической партии и регионального законодательного органа, после чего партия вновь вносит 3 кандидатуры. **Консультации проводятся до тех пор, пока не будет достигнут консенсус.**

Указом Президента РФ от 23 апреля 2009 г. №441определено: если партия не представила претендента на пост губернатора, **его выбирает Президент РФ** (в том числе из состава федерального резерва управленческих кадров) из числа предложенных полномочным представителем Президента РФ в соответствующем федеральном округе. **Указ вступает в силу со дня вступления в силу ФЗ от 5 апреля 2009 г. №41-ФЗ.**

Если и концентрировать полномочия по формированию органов исполнительной власти у Президента, следовало бы предусмотреть элементарные гарантии участия субъекта РФ (всего состава регионального парламента или его палат) в выдвижении кандидатур на пост главы субъекта РФ. Во-первых, это позволило бы учесть региональные интересы и выразить, пусть и опосредованно – через депутатов, предпочтения избирателей, что в большей мере отвечало бы конституционному принципу народовластия (ст. 3 Конституции). Во-вторых, такой шаг снизит вероятность возникновения при определении кандидатур конфликтов между Президентом РФ и региональными законодателями, а также существенно ускорит процедуры принятия кадровых решений. В-третьих, изначальное определение кандидатуры главы региона его парламентом позитивно отразится и на последующих взаимоотношениях губернатора с законодателями, от эффективности совместной и согласованной работы которых зависит благополучие населения и в целом развитие субъекта РФ.

В современных федерациях мира трудно обнаружить такой порядок наделения полномочиями главы субъекта федерации. Есть похожие способы, как, например, в землях ФРГ, где кандидатуры представляются не главой государства, а победившей на выборах партией. Назначение главы региона осуществляется главой государства в Индии и Пакистане, но в несколько ином порядке. Классическим примером, естественно, остаются те федерации, где глава субъекта федерации избирается населением региона (Аргентина, Бразилия, Мексика, США и др.).

Поэтому сомнительна не только целесообразность, но и конституционность такого порядка. Важно обратить внимание на непоследовательность Конституционного Суда России в данном вопросе. Первоначально в январе 1996 г. КС в решении по «алтайскому» делу подчеркнул, что законодательное собрание региона не может быть превращено в избирательную коллегию, решение которой подменяет прямое волеизъявление избирателей, и потому такой порядок избрания главы субъекта РФ не может считаться легитимным. Однако позднее в Постановлении от 21 декабря 2005 г. Суд признал установленный порядок наделения гражданина России полномочиями главы субъекта РФ не противоречащим Конституции, констатировав, что представление главой государства кандидатуры губернатора региональному парламенту не нарушает принцип разделения властей и обеспечивает его сбалансированность как по горизонтали, так и по вертикали. Причем в данном решении КС, во-первых, посчитал, что не изменил свою правовую позицию, а скорректировал ее с учетом времени и новой модели избрания главы субъекта РФ; во-вторых, ушел от рассмотрения вопросов конституционности мер ответственности региональных органов, мотивируя это недопустимостью обращения. Вряд ли можно согласиться с позицией Суда, поскольку такое «избрание» не вписывается в федеративную структуру государства и подрывает основы конституционного строя России.

Между тем законодатель предпринял определенные шаги в нейтрализации негативной реакции на такой подход. Законом расширен круг участников инициирования представления кандидатуры главы субъекта РФ. А именно – политическим партиям, победившим на региональных выборах, предоставлено право инициировать рассмотрение региональным парламентом вопроса о поддержке кандидатуры губернатора для альтернативного представления Президенту Российской Федерации. Предложение политической партии о кандидатуре главы субъекта РФ, поддержанное большинством голосов от числа избранных депутатов, оформляется соответствующим решением регионального парламента и направляется в установленном порядке Президенту Российской Федерации.

В любом случае в условиях сложившейся обстановки необходимо: во-первых, изменять порядок выборов глав субъектов РФ, как минимум – расширив права региональных парламентов, а не политических партий в определении кандидатуры главы региона, и как максимум – вернуться к прямым выборам глав субъектов РФ. Во-вторых, субъектам РФ следует вернуть право самостоятельного определения способа избрания депутатов регионального парламента, возможно, установив ограничение лишь для двухпалатных региональных парламентов, которое минимизирует ограничение их конституционной самостоятельности. Обозначенные идеи во многом требуют в дальнейшем проработки, направленной на прозрачность и сбалансированность процедуры организации избирательного процесса в субъектах России.

# 2.2 Полномочия по определению основных направлений деятельности и руководство органами исполнительной власти

Наибольший объем полномочий закреплен за Президентом в сфере, связанной не только с формированием, но и с деятельностью органов исполнительной власти. Это закономерно, так как исполнительные органы государственной власти являются важнейшим каналом практической реализации программных установок Президента, получивших одобрение на всенародных выборах и воплощаемых в ежегодных посланиях Президента Федеральному Собранию Российской Федерации.

Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждает по представлению Председателя Правительства Российской Федерации положения о них и назначает руководителей и заместителей руководителей этих органов, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации и Председатель Совета Безопасности Российской Федерации.

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

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

Правительство Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти.

В юридической литературе отмеченные особенности руководства называются дуализмом исполнительной власти, двойным подчинением исполнительных органов.

При этом Л.А. Окуньков, неоднократно подчеркивает, что осуществление всей исполнительной власти возложено на Правительство, а не на Президента (ст. 110 Конституции РФ): «Ни в Конституции РФ, ни в упомянутом Законе мы не найдем прямых или косвенных указаний на то, что Президент России возглавляет единую систему исполнительной власти».

Позднее, в другой публикации Л.А. Окуньков критически высказывается по поводу непосредственного руководства Президента РФ силовыми министерствами и ведомствами: «Во-первых, на конституционном уровне фактически созданы два центра руководства органами федеральной исполнительной власти при лидирующей роли Президента. Из этого вытекает, что в каком бы соотношении и субординации они ни находились (де-юре и де-факто), всегда будет остро стоять проблема разграничения их полномочий. Нельзя забывать и о роли Администрации Президента, Совета Безопасности и других органов.

Во-вторых, весьма спорной представляется практика искусственного «вычленения» из прямого ведения Правительства многих федеральных министерств и ведомств. В конечном счете это может привести к ослаблению коллегиального начала в работе Правительства и к бесконтрольности «силовых ведомств». Кому-то подобный вывод покажется гипотетическим. Но именно в этой кажущейся «нереальности» и таится серьезная угроза демократии. Прямое подчинение силовых структур Президенту при слабом контроле со стороны парламента способствует самовозрастанию их значимости в жизни государства. В таких условиях вполне вероятны эксцессы силового давления на институты гражданского общества. Заметим, что Правительство не вправе осуществлять административное руководство МВД, ФСБ и другими подобными ведомствами, а его полномочия по координации достаточно неопределенны. В то же время у Президента при столь широком объеме функций и полномочий не всегда достаточно времени постоянно и лично осуществлять руководство каждым из этих ведомств, а равно нет специализированного госоргана, который мог бы обеспечить надлежащий контроль за их деятельностью.

Сложившаяся практика подтверждает, на первый взгляд, фактическое верховенство Президента России в исполнительной власти. Но политические реалии, как уже отмечалось, изменчивы, они не всегда соответствуют логике предписаний Закона. Конституция закрепляет за ним статус главы государства и не более того».

Ряд специалистов конституционного права имеют противоположную точку зрения. К примеру, В.Н. Суворов в своем научном исследовании приходит к выводу, что «Президент РФ фактически глава исполнительной власти, верховный руководитель Правительства РФ, осуществляющий общее стратегическое руководство им».

Нет единого мнения по данному вопросу и у административистов. Классики административного права в большинстве случаев считают также, что Президент РФ не является главой исполнительной власти. Однако в сфере организации (т.е. формирования системы органов исполнительной власти) и функционирования исполнительной власти в Российской Федерации (т.е. практического осуществления функций, компетенции, полномочий) Президент РФ играет весьма значительную роль.

Высказываются и иные точки зрения. Так, И.Ш. Килясханов отводит несколько неопределенное место правовому статусу Президента Российской Федерации и утверждает, что «он в большей мере тяготеет к исполнительной «ветви» власти». По мнению Ю.Н. Старилова, Президент Российской Федерации фактически занимает арбитражное положение по отношению к законодательной и исполнительной властям, являясь гарантом Конституции.

Президент Российской Федерации как глава государства имеет множество важнейших *полномочий*, которые связаны с организацией и деятельностью государственных органов исполнительной власти:

– определяет основные направления внутренней и внешней политики РФ;

– является гарантом прав и свобод человека и гражданина, которые реализуются чаще всего в области организации и функционирования государственного управления;

– принимает непосредственное участие в формировании Правительства РФ (предлагает для одобрения Государственной Думе кандидатуру Председателя Правительства РФ, причем Президент РФ может назначить на эту должность и свою кандидатуру; по предложению Председателя Правительства РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров; вправе принимать или отклонять отставку Правительства РФ);

– обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти РФ;

– может вводить на территории РФ или в ее отдельных местностях военное положение в случае агрессии против России или непосредственной угрозы такой агрессии;

– может вводить повсеместно или в отдельных местностях России чрезвычайное положение;

– издает указы и распоряжения, которые относятся к системе актов, обязательные для исполнения на всей территории РФ;

– вправе отменять постановления и распоряжения Правительства РФ;

– имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ;

– вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции России, федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина (до решения данного вопроса соответствующим судом);

– вправе использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами исполнительной власти РФ и органами исполнительной власти субъектов РФ как по своей инициативе, так и по инициативе органа исполнительной власти. В случае недостижения согласованного решения Президент РФ может передавать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда;

– формирует и осуществляет руководство Администрацией Президента РФ;

– назначает и освобождает от должности полномочных представителей Президента РФ в российских регионах;

– назначает и отзывает дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях;

– по представлению Председателя Правительства РФ Президент РФ утверждает систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, вносит в них изменения и дополнения;

– имеет право вносить изменения в состав Правительства РФ, упразднять, объединять или преобразовывать федеральные органы исполнительной власти.

Можно назвать и иные полномочия Президента Российской Федерации как субъекта исполнительной власти. В частности, высшие должностные лица субъектов РФ – краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов – подчиняются Президенту РФ по предметам ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов.

Пожалуй, наиболее значимым аргументом в пользу признания Президента Российской Федерации фактическим главой исполнительной власти являются нормы упомянутой ранее ст. 32 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 №2-ФКЗ (ред. от 01.06.2005) «О Правительстве Российской Федерации». В соответствии с ними Президент Российской Федерации осуществляет руководство деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, Президент Российской Федерации руководит непосредственно и через федеральных министров деятельностью федеральных органов исполнительной власти, распределяет функции между указанными федеральными органами исполнительной власти, а Правительство РФ координирует деятельность этих федеральных органов исполнительной власти.

Президент РФ, соответственно, находится и во главе органов государственного управления, а следовательно, и во главе исполнительной власти, федеральных органов исполнительной власти.

Следует иметь в виду, что Президент Российской Федерации обладает также полномочиями, которые не обусловлены осуществлением управленческой деятельности. Среди них:

– по формированию судебной власти;

– по назначению выборов в Государственную Думу и роспуску Государственной Думы;

– по подписанию и обнародованию федеральных законов.

Функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент РФ, определяются указом Президента РФ, функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство РФ, – постановлением Правительства РФ.

# 2.3 Полномочия по контролю и надзору за деятельностью органов исполнительной власти

Исходя из установленного Конституцией РФ разделения государственной власти на самостоятельные ветви, а также разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, различаются следующие виды государственного контроля:

1) президентский контроль;

2) контроль органов законодательной (представительной) власти;

3) контроль органов исполнительной власти;

4) судебный контроль.

Основные цели контроля – соблюдение органами исполнительной власти и их должностными лицами законодательства, обеспечение целесообразного и экономного расходования средств, поддержание стабильности государственного устройства, повышение эффективности государственного регулирования. Его основные принципы: законность, объективность, независимость, гласность, экономичность, сохранение государственной, коммерческой и иной охраняемой законом тайны.

Достижение целей и соблюдение принципов контроля не предполагает образование какого-то единого и всеобъемлющего контрольного органа, стоящего над всеми ветвями власти, что противоречило бы принципу разделения властей. Поэтому контрольные полномочия за деятельностью органов исполнительной власти установлены законодательством отдельно по каждому виду государственного контроля.

Контрольные полномочия Президента РФ за деятельностью органов исполнительной власти наиболее полно выражаются в том, что согласно ч. 3 ст. 80 Конституции он определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, претворение которой в жизнь возлагается на соответствующие органы исполнительной власти.

Он осуществляет контрольные полномочия при формировании Правительства и других федеральных органов исполнительной власти, а кроме того, при назначении должностных лиц, в частности Председателя Правительства, его заместителя и федеральных министров, при формировании Совета Безопасности и Администрации Президента, назначении высшего командования Вооруженных Сил.

Президент имеет возможность осуществлять повседневный контроль за деятельностью Правительства и других органов исполнительной власти, поскольку вправе председательствовать на заседаниях Правительства, руководить деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, а также осуществлять иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами и Председатель Совета Безопасности РФ.

Президент осуществляет постоянный контроль за законностью актов органов исполнительной власти. Им могут быть отменены постановления и распоряжения Правительства в случае их противоречия Конституции, федеральным законам и указам Президента. Президент в определенных законодательством случаях вправе приостанавливать действие актов высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа), органов исполнительной власти субъектов.

Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. (с изменениями и дополнениями) определены полномочия Президента по обеспечению законности в случаях, когда этими органами принимаются нормативные правовые акты, противоречащие Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам. Если эти нарушения законности своевременно не устраняются, Президент в зависимости от фактических обстоятельств и в порядке, установленном названным Законом, выносит предупреждение законодательному (представительному) органу или вносит в Государственную Думу проект федерального закона о его роспуске, выносит предупреждение высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа) субъекта Федерации или отрешает его от должности. По представлению Президента РФ законодательными органами субъектов Федерации избираются высшие должностные лица (руководители высшего исполнительного органа) субъекта Федерации – президенты, губернаторы и др.

Контроль в сфере исполнительной власти Президент осуществляет лично и через соответствующие президентские структуры, прежде всего Администрацию Президента.

Контрольное управление как подразделение Администрации Президента наделено отдельными полномочиями:

– организует систематический контроль и проверку деятельности федеральных органов исполнительной власти, подразделений Администрации, органов исполнительной власти субъектов Федерации, организаций и их руководителей;

– при осуществлении проверки координирует деятельность органов контроля и надзора федеральных органов исполнительной власти и их подразделений в субъектах Федерации;

– по результатам проверок вносит Президенту предложения о совершенствовании деятельности федеральных органов исполнительной власти, а в необходимых случаях направляет в органы прокуратуры, внутренних дел, Федеральной службы безопасности и другие органы исполнительной власти материалы о выявленных нарушениях.

Контрольному управлению поручено регулярно проводить проверки хода исполнения поручений Президента органами исполнительной власти Федерации и ее субъектов, вносить представления о привлечении должностных лиц, виновных в несвоевременном или ненадлежащем исполнении либо неисполнении поручений главы государства, к дисциплинарной ответственности, вплоть до отрешения от должности.

Главные направления деятельности этого Управления – обеспечение президентского контроля за деятельностью федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, в том числе внешнеэкономической деятельностью; ходом экономических реформ и выполнением государственных программ; использованием государственных средств, выделенных целевым назначением. Особое внимание оно уделяет исполнению нормативных актов Президента и Правительства, имеющих социальную направленность.

Важную роль в осуществлении президентского контроля играют полномочные представители Президента в федеральных округах. Полномочный представитель осуществляет свою деятельность по поручению Президента в целях обеспечения реализации главой государства своих конституционных полномочий. Он наделен необходимыми полномочиями для выполнения своих ответственных задач: вправе запрашивать и получать необходимые сведения, документы и материалы от федеральных и региональных органов власти, участвовать в работе органов исполнительной власти региона и др. Посредством института полномочного представительства обеспечивается дополнительное усиление исполнительной власти, контроль в регионах за выполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента. По результатам контроля полномочный представитель готовит и представляет Президенту аналитические и иные материалы об экономических, социальных и политических процессах в соответствующем регионе и вносит ему свои предложения. По предложению полномочного представителя Президент приостанавливает действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации, если они противоречат Конституции РФ, федеральным законам или нарушают права и свободы человека и гражданина. Полномочный представитель Президента также вносит в Контрольное управление Президента, соответствующие федеральные органы исполнительной власти, а также главам исполнительной власти субъектов Федерации представления в случае нарушения, неисполнения или ненадлежащего исполнения территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, а также вступивших в законную силу решений суда.

Полномочный представитель является федеральным государственным служащим и входит в состав Администрации Президента, назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ.

Объекты контроля и надзора, требования к осуществлению контроля и надзора, в том числе особенности осуществления контроля и надзора в отдельных сферах государственного управления, устанавливаются федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства.

Плановый контроль и надзор осуществляются с периодичностью, установленной федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства.

Внеплановый контроль проводится с целью проверки исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений и в иных случаях, установленных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства.

# 2.4 Актуальные проблемы взаимодействия Президента РФ и органов исполнительной власти и пути их решения

Сложный характер отношений между Президентом РФ и Правительством РФ заложен в нормах самой Конституции России. Ряд статей Конституции наделяет Президента РФ полномочиями, объем которых позволяет ему коренным образом влиять на деятельность органов государственной власти, при этом особо ярко выражена юридическая зависимость от него органов исполнительной власти.

Воздействие Президента РФ на исполнительную власть начинается с самой процедуры назначения Председателя Правительства РФ.

Согласно п. «а» ст. 83 Конституции РФ Президент РФ с согласия Государственной Думы назначает Председателя Правительства РФ. С одной стороны, данное полномочие Президента РФ, возможно, направлено на обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия Государственной Думы с Правительством РФ, кандидатура Председателя которого согласовывается, с другой стороны, данное полномочие Президента РФ лишает парламент права самостоятельно формировать Правительство и оставляет ему лишь право выбора одной из предложенных кандидатур его Председателя.

Из комплексного рассмотрения процедуры назначения следует, что Председателем Правительства РФ будет именно то лицо, которое Президент РФ решит видеть на этой должности, независимо от согласия Государственной Думы. Во-первых, ст. 111 Конституции РФ предоставляет Государственной Думе право отклонить лишь две представленные кандидатуры, поскольку в случае отклонения третьей Президент распускает Государственную Думу и самостоятельно назначает Председателя Правительства. При этом Конституционный Суд РФ в своем Постановлении №28-П от 11 декабря 1998 г. обозначил право Президента представлять Государственной Думе все три раза одну и ту же кандидатуру.

Таким образом, можно утверждать, что Президент РФ самостоятельно (с соблюдением установленной процедуры) назначает Председателя Правительства России.

Если рассматривать процедуру дальнейшего формирования Правительства России, то роль Президента РФ не ограничивается одним лишь назначением его Председателя. Согласно п. «д» ст. 83 Конституции РФ Президент РФ по предложению Председателя Правительства РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров.

При этом в Конституции РФ не установлен сам порядок назначения и не закреплены полномочия участвующих в назначении должностных лиц. Поскольку, как это установлено в случае утверждения Государственной Думой кандидатуры Председателя Правительства, каких-либо ограничений для отклонения Президентом РФ представленных Председателем Правительства кандидатур заместителей Председателя Правительства и федеральных министров не установлено, из смысла конституционных норм следует, что Президент РФ может отклонять эти кандидатуры бесконечно, пока не будет предложена устраивающая его кандидатура.

Подытоживая сказанное, можно утверждать, что Президент РФ фактически может самостоятельно формировать Правительство РФ.

Далее, сам порядок управления Правительством РФ имеет двойственный характер. Это проявляется как в процедуре управления Правительством в целом, так и в управлении отдельными федеральными органами исполнительной власти.

В соответствии со ст. 113 Конституции РФ Председатель Правительства РФ определяет основные направления деятельности Правительства и организует его работу. Согласно ст. 24 Федерального конституционного закона РФ от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации» (далее – ФКЗ «О Правительстве») Председатель Правительства РФ в рамках организации работы Правительства ведет его заседания, обладая правом решающего голоса. Регламент Правительства РФ уточняет эти положения, закрепляя то, что председательствующим на заседаниях Правительства является Председатель Правительства (п. 35).

Вместе с тем п. «б» ст. 83 Конституции РФ предоставляет Президенту РФ право председательствовать на заседаниях Правительства. Статья 31 ФКЗ РФ «О Правительстве РФ» в дополнение к названному полномочию предоставляет Президенту РФ право председательствовать и на заседаниях Президиума Правительства РФ.

В Законе не уточняется объем полномочий, которыми обладает Президент РФ, председательствуя на заседаниях Правительства. Следовательно, объем этих полномочий определяется теми правами, которыми наделен председательствующий в соответствии с законодательством. Также законодательно не определен статус Председателя Правительства, присутствующего на заседании Правительства РФ под председательством Президента.

В соответствии со ст. 32 ФКЗ «О Правительстве РФ» Президент РФ непосредственно и через федеральных министров руководит деятельностью ряда федеральных органов исполнительной власти.

Интересно проследить эволюцию положений названной статьи. В первой редакции ФКЗ «О Правительстве РФ» Президент России как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами РФ и Председатель Совета безопасности РФ в соответствии с законодательством наделялся полномочиями по «направлению деятельности федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий».

С принятием ФКЗ от 31 декабря 1997 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» эта статья претерпела следующие смысловые изменения:

1) Президент РФ был наделен правом руководства (не направления деятельности) названными органами, причем без ссылки на особенности осуществления полномочий Верховного главнокомандующего Вооруженными Силами РФ и Председателя Совета безопасности РФ;

2) Президент РФ получил право назначать руководителей этих органов;

3) Президент РФ получил право утверждать по представлению Председателя Правительства РФ положения об этих органах;

4) статья предоставила Президенту РФ право расширять полномочия в рамках осуществления функций Верховного главнокомандующего Вооруженными Силами РФ и Председателя Совета безопасности РФ;

5) Правительство РФ вместо права осуществления руководства названными органами (как это было в первой редакции) получило право лишь координировать их деятельность.

В редакции рассматриваемой статьи, утвержденной Федеральным конституционным законом от 19 июня 2004 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», в связи с изменением структуры федеральных органов исполнительной власти порядок руководства Президентом РФ перечисленными органами был изложен как «непосредственно и через соответствующих федеральных министров». Кроме того, у Президента РФ появилось право в случае изменения в установленном порядке системы и структуры федеральных органов исполнительной власти до принятия соответствующих федеральных законов перераспределять установленные федеральными законами функции федеральных органов исполнительной власти, деятельностью которых он руководит.

Исходя из сказанного отчетливо просматривается тенденция усиления влияния Президента РФ на отдельные федеральные органы исполнительной власти. В настоящее время (в соответствии с Указом Президента РФ от 20 мая 2004 г. №649 (в ред. Указов Президента РФ от 28 июля 2004 г. №976 и от 13 сентября 2004 г. №1168) «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти») Президент РФ руководит деятельностью 20 федеральных органов исполнительной власти, что составляет практически 25% от общего числа федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации. Правительство РФ по отношению к этим органам обладает лишь координационными полномочиями.

В рамках расширения полномочий Президента РФ по отношению к Правительству следует отметить институт поручений и контроля. Как следует из Регламента Правительства РФ, Президент РФ может давать поручения Председателю Правительства РФ, его заместителям, непосредственно федеральным министрам, непосредственно руководителям иных федеральных органов исполнительной власти. Поручения Президента РФ должны выполняться в установленный в поручении срок и доклад об их исполнении должен направляться Президенту. Также Правительство должно информировать Президента о своей законопроектной деятельности (п. 80 Регламента).

Таким образом, Президент РФ непосредственно (и через соответствующих федеральных министров) руководит 25% федеральных органов исполнительной власти России, остальной частью он руководит косвенно, посредством применения рассмотренных процедур.

Неоднозначно в Конституции РФ решен вопрос об ответственности Правительства РФ. Согласно п. «в» ст. 83 Конституции РФ Президент РФ в любой момент может принять решение об отставке Правительства РФ, не мотивируя и не согласуя свое решение. Эта норма прямо указывает на политическую ответственность Правительства РФ перед Президентом РФ.

Однако в соответствии со ст. 117 Конституции РФ Государственная Дума имеет возможность выражать Правительству РФ недоверие, что теоретически указывает на наличие у Правительства РФ ответственности и перед парламентом. Вместе с тем установленная в этой же статье процедура опровергает высказанное предположение.

Так, в случае выражения Государственной Думой недоверия Президент РФ решает: согласиться ему с Государственной Думой и отправить Правительство РФ в отставку или же не соглашаться с Государственной Думой и не предпринимать никаких действий.

То есть выражение Государственной Думой Правительству РФ недоверия – лишь способ, при помощи которого парламент российского государства может обратить внимание Президента РФ на свое несогласие с осуществлением Правительством РФ своих полномочий. Вопрос об отставке решает Президент РФ.

Если Президент РФ не согласится с выдвинутым Государственной Думой недоверием, все остается на своих местах и у Государственной Думы возникает возможность выражения повторного недоверия.

В случае повторного выражения недоверия Президент РФ вынужденно становится перед следующим выбором:

1) согласиться с Государственной Думой и отправить Правительство РФ в отставку;

2) повторно не согласиться с Государственной Думой и распустить ее.

Если учитывать, что Президент РФ может в случае возникновения такого желания самостоятельно отправить Правительство РФ в отставку и, кроме того, мог сделать это при первоначальном выражении Государственной Думой недоверия, сложно представить что Президент РФ выберет первый из названных вариантов.

Однако на данную ситуацию влияет еще одно условие. Согласно п. 3 ст. 109 Конституции РФ Государственная Дума не может быть распущена по основаниям, предусмотренным ст. 117 Конституции РФ, в течение года после ее избрания.

Таким образом, обозначенная схема правомочна только по истечении года со дня избрания Государственной Думы. До истечения годичного срока у Президента РФ остается лишь один вариант в случае повторного выражения недоверия: согласиться с Государственной Думой и отправить Правительство РФ в отставку.

Но при этом активируется процедура формирования нового состава Правительства РФ, которое Президент может сформировать в прежнем составе, а если Государственная Дума не будет утверждать кандидатуру Председателя Правительства, распустить Государственную Думу (ст. 111 Конституции РФ).

Таким образом, при комплексном анализе конституционных процедур очевиден факт наличия юридической ответственности Правительства РФ только перед Президентом РФ.

Показательно и право Президента РФ отменять постановления и распоряжения Правительства РФ. Статья 115 Конституции РФ наделяет его правом отменять постановления Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ. Как считает И.А. Ионов, это полномочие является реализацией Президентом РФ своих конституционных функций как главы государства и гаранта Конституции РФ. При этом, по мнению И.А. Ионова, Президент, прежде чем отменить постановление Правительства, обязан обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о конституционности отменяемых нормативных актов.

В целом эта теория заслуживает внимания, однако ее действие распространяется только на случаи отмены Президентом РФ актов Правительства РФ, противоречащих Конституции РФ, оставляя в стороне процедуру отмены актов, противоречащих федеральным законам и указам Президента. Кроме того, содержание ст. 115 Конституции РФ не указывает на обязательность предварительного обращения в судебные органы.

Это также подтверждается устоявшейся практикой. Так, например, Указом от 17 марта 1995 г. №283 Президент РФ отменил Постановление Правительства РФ от 19 декабря 1994 г. №1402 «О праве использования оружия работниками Департамента по охране и рациональному использованию охотничьих ресурсов Министерства сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации» как противоречащее статьям 4 и 24 Закона Российской Федерации «Об оружии». Хотя, если следовать логике И.А. Ионова, признание нормативного правового акта противоречащим закону согласно нормам Гражданского процессуального кодекса РФ (ст. 251) – прерогатива суда, куда Президент РФ должен был обратиться с соответствующим заявлением.

Таким образом, отмена Президентом РФ актов Правительства РФ – не результат признания судом акта противоречащим законодательству, а самостоятельная процедура. Причем ст. 115 Конституции РФ даже не предусматривает возможность Правительства РФ обжаловать соответствующее решение Президента в суде.

Суммируя сказанное, можно утверждать, что в отношениях с федеральными органами исполнительной власти Президент обладает широчайшими полномочиями и не только определяет основные направления внутренней и внешней политики государства (ст. 80 Конституции РФ), но и кардинально воздействует на Правительство РФ – высший исполнительный орган государственной власти России.

Юридически не будучи отнесенным к исполнительной ветви власти и не неся ответственности за осуществление исполнительной власти в стране, Президент РФ обладает большинством полномочий главы исполнительной власти.

Соответственно, возникает вопрос о роли и месте Председателя Правительства РФ в системе органов государственной власти.

Согласно ст. 24 ФКЗ РФ «О Правительстве РФ» Председатель Правительства РФ возглавляет Правительство РФ, определяет в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и указами Президента РФ основные направления деятельности Правительства РФ и организует его работу.

То есть фактически Председатель Правительства России выступает в качестве «административного премьера», как это сложилось в ряде государств, где президент является главой государства и реальным руководителем правительства при наличии особой должности административного премьер-министра.

Если рассматривать эту ситуацию с позиции анализа формы правления, опираясь на классификацию, предложенную профессором Страсбургского университета Ж.-П. Жакке, российская форма правления, исходя из отношений президент – правительство – парламент, относится к разновидности президентских форм правления (во многом это подтверждается фактическим невовлечением парламента в формирование правительства и фактическим отсутствием ответственности правительства перед парламентом). При этом в России не реализована американская модель «сдержек и противовесов», да и, как справедливо отмечает Ж.-П. Жакке, режим президентского правления в США является исключением из правил.

Исходя из совокупности рассмотренных форм взаимоотношения Президента РФ с Правительством РФ и обоснованного отсутствия парламентской ответственности Правительства РФ, российскую форму правления надо отнести скорее к латиноамериканской модели президентства, которая характеризуется нарушением равновесия власти в сторону президента.

Основываясь на классификации, предложенной Н.А. Сахаровым, следует отметить, что российская форма правления обладает многими признаками афро-азиатской модели президентства. Рассмотренные результаты реформ в области взаимоотношений Президента РФ с органами исполнительной власти России подтверждают тенденцию развития российской модели правления в направлении афро-азиатской модели президентства. И в настоящее время для признания России государством, где реализована афро-азиатская модель президентства, не хватает наличия лишь следующих признаков:

1) президент должен являться лидером правящей партии;

2) президент в любой момент может уволить любого государственного чиновника;

3) президент помимо назначения судей должен контролировать их деятельность;

4) президент должен назначать во главе местных администраций своих «наместников», призванных проводить президентскую политику, наличие же остальных признаков подтверждено проведенным выше анализом полномочий Президента РФ.

В свою очередь, как справедливо отмечает Н.А. Сахаров, афро-азиатская модель президентства в большинстве стран становится режимом личной власти. А такое развитие российской государственности не соответствует Конституции России и международным договорам Российской Федерации.

Кроме того, развитие России по латиноамериканской (стремящейся к афро-азиатской) модели президентской республики не соответствует провозглашенному в Конституции стремлению обеспечить благополучие и процветание России.

# Заключение

Современная российская модель института президентства закреплена в конституционных положениях, содержащихся в главе 1 «Основы конституционного строя» (ст. 11), главе 4, полностью посвященной Президенту, а также в главе 5 «Федеральное Собрание», главе 6 «Правительство Российской Федерации» и в главе 7 «Судебная власть», где содержатся отдельные нормы, касающиеся института президентства. Всего же из 137 статей Конституции главе государства так или иначе посвящены более 30. «Здесь мы уже имеем дело с президентской Конституцией, проект которой был предложен Президентом и разработан специалистами, полностью разделяющими идею сильной президентской власти».

Крайне важную роль для интерпретации правового статуса Президента Российской Федерации играет статья 80 Конституции РФ. Она связывает воедино весь механизм государственной власти, придает ему необходимую скоординированность. Легальная формула части 1 статьи 80 устанавливает, что Президент является главой государства. Следует отметить, что «в конституционном праве понятие «глава государства» точно и однозначно не определено. Но обычно все же главой государства принято именовать лицо, воплощающее собой представление о данном государстве, как во внутренних делах государства, так и в международных отношениях».

Оценку места и роли института президентства в политической системе общества необходимо проводить с учетом анализа: во-первых, конституционных норм, регулирующих правовой статус и объем полномочий института президентства; во-вторых, происходящих в стране политических процессов и расстановки политических сил в системе государственной власти; в-третьих, индивидуальных характеристик лица, занимающего президентский пост. Объем полномочий Президента в системе разделения властей является производным от существующей системы правления. Вместе с тем в рамках каждой системы существуют различные вариации. Наибольшим динамизмом отличается «смешанная» система, поскольку представляет собой различные комбинации набора элементов основных систем – президентской и парламентарной.

Президент Российской Федерации предстает одновременно и в качестве главы государства, конституционно дистанцированного от всех ветвей власти, но при этом обладающего одновременно значительной частью полномочий каждой из них и (или) не менее эффективными механизмами воздействия на них, и в качестве фактического руководителя федеральных органов исполнительной власти.

Многие ученые-юристы негативно оценивают такое смешение функций главы государства и фактического руководителя Правительства. Но не стоит забывать и то, что Россия всю жизнь тяготела к самодержавию и что «концепция разделения властей, являющаяся непреложным постулатом демократии, имеет, прежде всего, ориентирующий характер и нигде, по крайней мере в современных условиях, не осуществляется и, видимо, не может быть осуществлена в «чистых формах».

Российская модель института президентства, нашедшая отражение в Конституции РФ 1993 года, конечно, довольно самобытна и не вполне вписывается в традиционные схемы организации президентской власти. И думается, что ее своеобразие объясняется, в том числе, особенностями исторического развития России, ее культуры и даже геополитического положения.

Именно на исполнительные органы государственной власти падает основная нагрузка по реализации наиболее важных и сложных задач, стоящих перед государством. Отсюда и такое пристальное, постоянное внимание главы государства к вопросам их организации и деятельности, обширные президентские полномочия по отношению к ним.

Конституция РФ 1993 года не закрепляет за Президентом статуса главы исполнительной власти, de jure он – глава государства, что, как уже отмечалось выше, вытекает из легальной формулы части 1 статьи 80. Исполнительную власть, согласно статье 110, осуществляет Правительство РФ, которым руководит Председатель Правительства. Но анализ конституционных положений позволяет утверждать, что в сфере исполнительной власти глава государства обладает весьма широким кругом полномочий, а Правительство попросту находится в зависимом от него положении. На это обращают внимание очень многие ученые-юристы. Кроме того, стоит обратить внимание, что применительно к самому Правительству в Конституции используется глагол «осуществляет», но не «возглавляет» исполнительную власть.

Очень многие статьи Конституции указывают на то, что de facto именно Президент является главой исполнительной власти. Так, согласно пункту «а» статьи 83 и части 1 статьи 111, Председатель Правительства назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы. Предложение о кандидатуре Председателя Правительства вносится не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента РФ или после отставки Правительства РФ либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Государственной Думой (ч. 2 ст. 111 Конституции РФ). Нижняя палата парламента должна рассмотреть представленную Президентом кандидатуру в течение недели со дня внесения предложения (ч. 3 ст. 111 Конституции РФ). Если же Государственная Дума троекратно отклонит предложенные Президентом кандидатуры, то он распускает ее, назначает новые выборы и уже самостоятельно решает вопрос о назначении Председателя Правительства (ч. 4 ст. 111 Конституции РФ).

По сей день не теряет актуальности проблема обеспечения независимости Правительства, которое должно самостоятельно решать социально-экономические вопросы. Анализ президентских указов (особенно периода 90-х годов прошлого века) показывает, что многие из них непосредственно затрагивают сферу экономики, а это, как верно отмечается в правовой литературе, является очевидным ущемлением полномочий Правительства. Для исключения такого рода «дублирования», думается, необходимо внести соответствующие изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», которые более четко регламентировали бы полномочия Правительства в социальной и экономической сферах. Безусловно, Правительство должно работать во взаимодействии с Президентом, его Администрацией, но в то же время оно должно быть свободно от их постоянного и всеобъемлющего «кураторства».

# Список литературы

1. Конституция Российской Федерации 12 декабря 1993 года // Собрание законодательства РФ. – 2009. – №4. – ст. 445

2. Закон РСФСР от 24 апреля 1991 №1096–1 «О выборах Президента РСФСР» (утратил силу) // ВСНД и ВС РСФСР. 1991. №17. Ст. 510.

3. Закон РСФСР от 24 апреля 1991 года №1098–1 «О Президенте РСФСР» (утратил силу) // ВСНД и ВС РСФСР. 1991. №17. Ст. 512.

4. Закон СССР от 14 марта 1990 года №1360–1 «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (основной закон) СССР» (утратил силу) // ВСНД и ВС СССР. 1990. №12. Ст. 189.

5. Закон СССР от 26 декабря 1990 года №1861–1 «Об изменениях Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления» (утратил силу) // ВСНД и ВС СССР. 1991. №1. Ст. 3.

6. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года №5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (в ред. Федерального конституционного закона от 30.12.2006 №7-ФКЗ, с изм., внесенными Постановлением Конституционного Суда РФ от 21.03.2007 №3-П) // СЗ РФ. 2007. №27. Ст. 2710.

7. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 года №2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (в ред. Федеральных конституционных законов от 31.12.1997 №3-ФКЗ, от 19.06.2004 №4-ФКЗ, от 03.11.2004 №6-ФКЗ, от 01.06.2005 №4-ФКЗ, от 30.01.2007 №1-ФКЗ, от 02.03.2007 №3-ФКЗ) // СЗ РФ. 2007. №51. Ст. 5712.

8. Федеральный закон от 10 января 2003 года №19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов от 21.07.2005 №93-ФЗ, от 12.07.2006 №106-ФЗ, от 12.07.2006 №107-ФЗ, от 25.07.2006 №128-ФЗ, от 30.12.2006 №274-ФЗ, от 26.04.2007 №64-ФЗ, от 24.07.2007 №211-ФЗ) // СЗ РФ. 2007. №2. Ст. 171.

9. Федеральный закон от 12 февраля 2001 года №12-ФЗ «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи» // СЗ РФ. 2001. №7. Ст. 617.

10. Федеральный закон от 17 мая 1995 года №76-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (утратил силу) // СЗ РФ. 1995. №21. Ст. 1924.

11. Федеральный закон от 31 декабря 1999 года №228-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (утратил силу) // СЗ РФ. 2000. №1 (часть II). Ст. 11.

12. Указ Президента Российской Федерации от 25 марта 2004 года №400 «Об Администрации Президента Российской Федерации» (в ред. Указа Президента РФ от 22.02.2005 №198) // СЗ РФ. 2004. №13. Ст. 1188.

13. Указ Президента Российской Федерации от 06 апреля 2004 года №490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» (в ред. Указов Президента РФ от 07.06.2004 №726, от 01.08.2005 №903, от 20.03.2007 №370) // СЗ РФ. 2007. №15. Ст. 1395.

14. Указ Президента Российской Федерации от 07 августа 2000 года №1444 «Вопросы Управления делами Президента Российской Федерации» (в ред. Указов Президента РФ от 12.01.2001 №27, от 20.05.2004 №650) // СЗ РФ. 2007. №33. Ст. 3350.

15. Указ Президента Российской Федерации от 09 марта 2004 года №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. Указов Президента РФ от 20.05.2004 №649, от 14.11.2005 №1319, от 23.12.2005 №1522, от 15.02.2007 №174, с изм., внесенными Указами Президента РФ от 15.03.2005 №295, от 27.03.2006 №261) // СЗ РФ. 2006. №11. Ст. 945.

16. Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 года №649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» (в ред. Указов Президента РФ от 28.07.2004 №976, от 13.09.2004 №1168, от 11.10.2004 №1304, от 18.11.2004 №1453, от 01.12.2004 №1487, от 22.07.2005 №855, от 05.09.2005 №1049, от 03.10.2005 №1158, от 11.05.2006 №473, от 30.06.2006 №658, от 05.02.2007 №119, от 12.03.2007 №320) // СЗ РФ. 2007. №21. Ст. 2023.

17. Постановление Правительства Российской Федерации от 05 декабря 2005 года №725 «О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. №50. Ст. 5311.

18. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 августа 2000 года №592 «О взаимодействии Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и схеме размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2000. №34. Ст. 3473.

19. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 1996 года №10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. №18. Ст. 2253.

20. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1996 года №11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года №1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом» // СЗ РФ. 1996. №19. Ст. 2320.

21. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 декабря 1998 года №28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. №52. Ст. 6447.

22. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 ноября 2009 года «Послание ПрезидентаРоссии Дмитрия МедведеваФедеральному Собранию РФ»

# 23. Постановление Конституционного Суда РФ от 6 июля 1999 г. №10-П «По делу о толковании положений статьи 92 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации»

# 24. Постановление Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. №15-П по делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации