**СОДЕРЖАНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ………………………………………………………………………..3

1. РОЛЬ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РФ……………………………...5

1.1. Понятие и признаки государственного органа…………………………..5

1.2. Система органов государственной власти……………………………….6

2. ФУНКЦИИ, ПОЛНОМОЧИЯ, ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ………………………………………………10

2.1. Компетенция Президента Российской Федерации….…………………10

2.2. Акты Президента Российской Федерации……………………………...18

ЗАКЛЮЧЕНИЕ……………………………………………………………….....28

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК…………………………………………..31

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Конституция Российской Федерации принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. (извлечение)………….……….33

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. Полномочия Президента Российской Федерации….....…35 **ВВЕДЕНИЕ**

С момента введения поста Президента в России минуло почти десять лет. В своем развитии этот институт претерпел определенные изменения. После принятия Конституции РФ произошло изменение не только статуса, но и компетенции резидента РФ, так например, из главы исполнительной власти он превратился в главу государства.

На сегодняшний день компетенция Президента РФ неоднозначно оценивается российскими и зарубежными государствоведами[[1]](#footnote-1). Вместе с тем очевидно, что большую часть своих функций глава государства реализует посредством взаимодействия с другими органами государственной власти и путем издания различных актов.

Если, на сегодняшний день, проблема компетенции Президента достаточно хорошо освящена, то в науке конституционного права попытки анализировать акты Президента РФ, носят преимущественно несистематизированный, характер и касаются в основном указов главы государства, хотя Президент РФ подписывает и издает также распоряжения, различного рода письма, заключения и запросы, издает документы программно-политического содержания – послания, программы, заявления.

Остается недостаточно изученной роль главы государства в законодательном процессе. В своих посланиях Федеральному Собранию, Президент неоднократно обращал внимание парламента на необходимость срочного заполнения правовых пробелов по самым важным вопросам государственного строительства. Именно от качества работы Государственной Думы в немалой степени зависит становление юридической базы правового государства, и именно медлительность российского парламента побуждает Президента к изданию указов законодательного характера. Поэтому остается актуальной проблема «указного права» в России.

Данная тема является актуальной в связи с тем, что необходимо до конца выявить все критерии соотношения актов Президента Российской Федерации и распоряжений Правительства Российской Федерации, актов правительств законодательной и исполнительной власти субъектов РФ.

Приведенные выше аргументы позволяют обозначить цель работы – рассмотрение вопросов компетенции Президента Российской Федерации, выделение проблематики реализации главой государства своих полномочий в системе государственных органов.

Для реализации цели работы необходимо решить ряд задач:

Рассмотреть роль Президента Российской Федерации в системе органов государственной власти РФ;

Проанализировать функции, полномочия, взаимодействие Президента Российской Федерации в системе органов государственной власти.

Для этого в первой главе работы рассматриваются вопросы – понятие и признаки государственного органа и системы органов государственной власти.

Во второй главе анализируются вопросы компетенции Президента Российской Федерации во взаимодействии с органами государственной власти, а также проблемы актов Президента Российской Федерации.

**1**. **РОЛЬ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСИТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РФ**

**1.1. Понятие и признаки государственного органа**

Деятельность любого государства реализуется через систему его государственных органов.

Для государственного органа характерны следующие признаки:

1) порядок создания и деятельности государственного органа, его компетенция, внутренняя организация закрепляются государством в правовых нормах;

2) государственный орган обладает властными полномочиями. Государственно-властное полномочие характеризуется тем, что, во-первых, орган государства наделен правом принятия решений, обязательных для исполнения всеми гражданами и юридическими лицами, на которых распространяется компетенция данного государственного органа; во-вторых, орган государства обеспечивает организацию исполнения принятых решений, опираясь при этом на материальную базу (средства государственного бюджета); в-третьих, орган государства принимает меры по охране принятых решений путем применения различных методов и мер убеждения, поощрения, государственного принуждения;

3) государственный орган осуществляет задачи и функции, возложенные на него государством;

4) государственный орган является организационно обособленной частью системы органов государственной власти.

Государственный орган – это юридически оформленная, организационно обособленная, действующая в установленном государством порядке часть системы органов государственной власти, наделенная государственно-властными полномочиями и необходимыми материальными средствами для осуществления задач и функций, возложенных государством.

Совокупность органов российского государства, взаимосвязанных и взаимодействующих между собой в ходе осуществления государственной власти, образует систему органов государственной власти Российской Федерации. В связи с федеративным государственным устройством России в данную систему входят органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Федерации.

**1.2. Система органов государственной власти**

Система федеральных органов государственной власти Российской Федерации включает в себя Президента РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, другие федеральные органы исполнительной власти, федеральные суды.

В систему государственных органов субъектов Федерации входят законодательные органы государственной власти, исполнительные органы, возглавляемые президентами в республиках, главами администраций в иных субъектах, суды субъектов Федерации. Согласно Конституции РФ (ч. 1 ст. 30) система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Государственные органы субъектов Федерации в пределах своего ведения и полномочий обладают всей полнотой государственной власти (ст. 34).

Государственная власть в России осуществляется на основе конституционного принципа разделения властей. В соответствии с этим система органов государственной власти Российской Федерации состоит из органов законодательной, исполнительной и судебной властей (ст. 12 Конституции РФ).

Ключевое место в системе органов государственной власти Российской Федерации занимает Президент РФ – глава государства[[2]](#footnote-2). Президент РФ формально не принадлежит ни к одной из ветвей власти, он обеспечивает их согласованное функционирование. Президент РФ тесно взаимодействует с парламентом, имеет обширные полномочия в сфере исполнительной власти, осуществляет назначение федеральных судей.

Органы законодательной власти включают Федеральное Собрание Российской Федерации и законодательные органы субъектов Федерации.

Они одновременно являются представительными органами. Они избираются непосредственно народом и призваны выражать его волю. В соответствии с принципом разделения властей, на органы законодательной власти возложена законодательная деятельность – принятие нормативно-правовых актов, обладающих высшей юридической силой и регулирующих наиболее важные общественные отношения.

Органы законодательной власти Российской Федерации и органы законодательной власти ее субъектов не образуют единой системы законодательной власти в Российской Федерации.

Органы исполнительной власти включают федеральное правительство, другие федеральные органы исполнительной власти, правительства, администрации субъектов Федерации и другие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Органы исполнительной власти формируются невыборным путем. Так, Правительство РФ образуется Президентом РФ, который назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ и по предложению Председателя Правительства РФ – заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров.

Органы исполнительной власти организуют исполнение законов, иных актов законодательных органов, указов Президента РФ и актов глав субъектов Федерации. Свои акты они издают на основании и во исполнение Конституции РФ, конституций и уставов субъектов Федерации, указов Президента РФ, нормативных актов глав администраций субъектов, постановлений и распоряжений вышестоящих органов исполнительной власти.

В отличие от органов законодательной власти федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

По объему полномочий органы исполнительной власти подразделяются на органы общей компетенции, ведающие всеми сферами исполнительной власти (федеральное правительство, правительства субъектов Федерации) и органы специальной компетенции, ведающие отдельными отраслями управления (например, федеральные министерства).

Органы судебной власти. К ним относятся Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, другие федеральные суды, а также суды субъектов Федерации. В своей совокупности они составляют судебную систему Российской Федерации. Органы судебной власти предназначены для осуществления правосудия посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

В Российской Федерации существуют органы государственной власти, которые не входят ни в одну из трех властей - законодательную, исполнительную и судебную. К числу таких органов на федеральном уровне следует отнести Прокуратуру РФ, Центризбирком РФ, Центральный банк РФ, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации[[3]](#footnote-3).

**2. ФУНКЦИИ, ПОЛНОМОЧИЯ, ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ** **ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

**2.1. Компетенция Президента Российской Федерации**

Компетенция Президента РФ складывается из функций и полномочий, которыми он наделяется как глава государства.

Под функциями Президента РФ понимаются основные направления деятельности главы государства, вытекающие из его положения в системе органов государственной власти.

Функции Президента РФ конкретизируются в его полномочиях. Полномочия представляют собой совокупность предоставленных Президенту РФ прав и обязанностей, которые необходимы ему для выполнения возложенных функций.

Функции Президента РФ:

* является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина;
* в установленном Конституцией РФ порядке принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности;
* обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти;
* в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства;
* представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

Полномочия Президента РФ целесообразно рассматривать, объединив их в группы в зависимости от сфер государственной жизни, в которых действует Президент РФ.

Президент РФ и Правительство РФ. Наиболее тесным образом Президент РФ сотрудничает с исполнительной властью, и хотя по Конституции РФ он не является главой исполнительной власти, анализ его конституционных полномочий позволяет утверждать, что фактически Президент РФ выступает в роли главы исполнительной власти:

1) Президент РФ назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ (п. «а» ст. 23);

2) Президент РФ утверждает представленные ему Председателем Правительства РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти (ч. 1 ст. 112). Указом Президента РФ от 8 августа 1997 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти»[[4]](#footnote-4) выделен ряд министерств и ведомств, которые напрямую подчиняются Президенту РФ по вопросам, закрепленным за ним Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами;

3) по предложению Председателя Правительства РФ Президент РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров (п. «д» ст. 43);

4) Президент РФ имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ (п. «б» ст. 44);

5) Президент РФ принимает решение об отставке Правительства РФ (п. «в» ст. 49);

6) Президент РФ может отменить постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ (ч. 1 ст. 107).

Президент РФ и Федеральное Собрание. Президент РФ как глава государства имеет определенные рычаги воздействия на законодательную власть, обеспечивая тем самым единство государственной власти в целом:

1) Президент РФ принимает участие в законотворческой деятельности Федерального Собрания. Данное полномочие Президента РФ складывается: из предоставленного ему права законодательной инициативы (п. «г» ст. 33, ч. 1 ст. 111); права относительного вето на законопроекты, принятые Федеральным Собранием (ч. 2 ст. 114); обязанности подписания и обнародования федеральных законов (ст. 108);

2) Президент РФ назначает выборы Государственной Думы в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законом (п. «а» ст. 65);

3) Президент РФ распускает Государственную Думу в случаях и в порядке, предусмотренных Конституцией РФ (п. «б» ст. 78);

4) Президент РФ обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства (п. «е» ст. 78)[[5]](#footnote-5);

5) Президент РФ сотрудничает с палатами Федерального Собрания при назначении на должности отдельных должностных лиц федеральных органов власти. Так, Президент РФ представляет Государственной Думе кандидатуру на должность Председателя Центрального банка и ставит перед Государственной Думой вопрос о его освобождении от должности. Президент РФ представляет Совету Федерации кандидатуру на должность Генерального прокурора и вносит в Совет Федерации предложение об освобождении его от должности (п. «г» ст. 78).

Сотрудничество Президента РФ с Федеральным Собранием обеспечивается с помощью его полномочных представителей в каждой палате.

Президент РФ и судебная власть. Взаимодействие Президента РФ с судебной властью выражается в следующем:

1) Президент РФ представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда (п. «е» ст. 54);

2) Судьи других федеральных судов назначаются Президентом РФ в порядке, установленном федеральным законом (ст. 121);

3) Конституция РФ предоставила право Президенту РФ обращаться в Конституционный Суд, а также в суды общей юрисдикции (ст. 37);

4) Президент РФ осуществляет помилование (п. «в» ст. 55). Актом помилования является решение главы государства о смягчении наказания или полном освобождении от наказания лиц, обратившихся к нему с соответствующим ходатайством.

Президент РФ и субъекты Федерации. Президент РФ как глава федеративного государства наделяется определенными конституционными полномочиями в отношениях с субъектами Российской Федерации. К таким полномочиям относятся:

1) право Президента РФ назначать и освобождать своих полномочных представителей в регионах. Согласно Указу Президента РФ от 4 июля 2003 г. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации» полномочный представитель является должностным лицом, представляющим интересы Президента РФ на части территории Российской Федерации, включающей в себя один или несколько субъектов Российской Федерации. Основными задачами полномочного представителя являются: содействие Президенту РФ в реализации его конституционных полномочий; информирование Президента РФ о политическом, социальном и экономическом положении в соответствующем регионе; взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами государственной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации, в целях обеспечения реализации основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом РФ, указов и распоряжений Президента РФ; выполнение отдельных поручений Президента РФ;

2) право Президента РФ использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Федерации. Согласительные процедуры могут выражаться в проведении переговоров, создании третейских судов, оказании так называемых «добрых услуг», образовании согласительных комиссий и т. п. Установлено право Президента РФ в случае не достижения согласованного решения передать спор на рассмотрение Конституционного Суда РФ (ст. 23);

3) право Президента РФ приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае противоречия этих актов Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ч. 2 ст. 56).

Полномочия Президента РФ в области обороны страны и обеспечения ее безопасности. Безопасность страны представляет собой состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. К основным объектам безопасности относятся права и свободы человека и гражданина, материальные и духовные ценности общества, среда обитания, конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность государства. Субъектом обеспечения безопасности является государство, которое осуществляет функции в этой области через систему всех ветвей власти.

Под обороной понимается система политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории.

Как глава государства Президент РФ осуществляет ряд важных полномочий в сфере обороны и безопасности страны:

1) Президент РФ утверждает военную доктрину Российской Федерации (п. «з» ст. 67). Военная доктрина представляет собой систему официально принятых в государстве взглядов на предотвращение войн, вооруженных конфликтов, на военное строительство, подготовку страны к обороне, организацию противодействия военной угрозе безопасности государства, использование Вооруженных Сил и других войск Российской Федерации для защиты жизненно важных интересов Российской Федерации. Современная военная доктрина утверждена Указом Президента РФ от 12 ноября 2005 г.;

2) Президент РФ является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации (ч. 2 ст. 22);

3) Президент РФ назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил (п. «л» ст. 57);

4) Президент РФ формирует и возглавляет Совет Безопасности (п. «ж» ст. 54). Статус Совета Безопасности должен быть определен федеральным законом. До принятия федерального закона действует Положение о Совете Безопасности, утвержденное Указом Президента РФ от 27 августа 1999 г[[6]](#footnote-6).

Согласно Положению Совет Безопасности является конституционным органом, осуществляющим подготовку решений Президента РФ по вопросам обеспечения защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, проведения единой государственной политики в области обеспечения безопасности;

5) в случае агрессии против Российской Федерации Президент РФ вводит на территории России или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету федерации и Государственной Дуне (ч. 4 ст. 89). Указ Президента РФ о введении военного положения должен быть утвержден Советом Федерации. Режим военного положения должен быть определен федеральным конституционным законом, который в настоящее время не принят;

6) в случае угрозы безопасности Российской федерации Президент РФ вводит на территории России или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе (ст. 98). Указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения должен быть утвержден Советом Федерации. Условия и порядок введения чрезвычайного положения должны быть определены федеральным конституционным законом. До его принятия действует Закон РФ от 11 мая 2003 г. «О чрезвычайном положении».

Полномочия Президента РФ в области внешней политики. Как глава государства Президент РФ осуществляет высшее представительство Российской Федерации в международных отношениях. В соответствии с нормами международного права, представляя свою страну на международной арене, глава государства действует «ех оfficio»[[7]](#footnote-7), то есть без подтверждения соответствующих полномочий.

Конституция РФ (ст. 14) закрепляет следующие полномочия Президента РФ в сфере внешней политики:

1) Президент РФ определяет основные направления внешней политики государства («т. 23) и осуществляет руководство внешней политикой;

2) Президент РФ ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации;

3) Президент РФ подписывает ратификационные грамоты, то есть документы, подтверждающие, что подписанный договор признается государством в качестве обязательного для него. Ратификацию самих международных договоров осуществляет Федеральное Собрание путем принятия соответствующих федеральных законов;

4) Президент РФ принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей. Эти грамоты адресуются главой иностранного государства Президенту РФ. В верительных грамотах указывается, что определенному лицу поручено представлять интересы своего государства на территории Российской Федерации, его словам и действиям надлежит «верить» (отсюда название «верительная грамота»). Отзывные грамоты прекращают полномочия дипломатических представителей;

5) Президент РФ назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами и комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях.

Иные полномочия Президента РФ. К иным полномочиям Президента РФ относятся: назначение общероссийского референдума, решение вопросов гражданства Российской Федерации, предоставление политического убежища, награждение государственными наградами Российской Федерации, присвоение почетных званий Российской Федерации, высших воинских и высших специальных званий.

Президент РФ в целях выполнения своих полномочий формирует Администрацию Президента РФ в качестве своего рабочего органа. Положение об Администрации Президента РФ утверждено Указом Президента РФ от 5 октября 2000 г. (в редакции от 12 августа 2001 г.) [[8]](#footnote-8).

Анализ полномочий Президента РФ позволяет сделать вывод о том, что российская конструкция президентской власти основана на использовании элементов президентской и полупрезидентской республик.

**2.2. Акты Президента Российской Федерации**

Заканчивая рассмотрение темы работы, отметим, что вопросы полномочий и компетенции Президента важны в связи со значимостью его деятельности направленной на урегулирование разнообразных общественных отношений. Данное регулирование осуществляется при помощи разнообразных актов Президента РФ. Раскрытие темы работы будет неполным, если избежать более подробного рассмотрения этого основного момента отражающего компетенцию Главы государства.

Полномочия Президента РФ реализуются, так же, через принятие им правовых актов. Согласно ст. 14 Конституции РФ Президент РФ издает указы и распоряжения, действие нормативно-правовых актов Президента РФ см.

Рассмотрим классификацию указов Президента РФ, предложенную А.В. Мицкевичем:

* указы по собственной компетенции главы государства (акты, регламентирующие вопросы гражданства, утверждающие военную доктрину, реорганизующие президентский аппарат);
* указы, содержащие нормы, которые расходятся с Конституцией РФ и федеральными законами (в частности, Указ Президента РФ от 19 июня 1993 г. «О неотложных мерах по защите населения от бандитизма и иных проявлений организованной преступности»);
* указы, издаваемые по предмету ведения законодательного органа[[9]](#footnote-9).

В этой связи акты главы государства можно условно подразделить на:

* издаваемые в целях реализации внутренних и внешних функций;
* постоянные и временные;
* единоличные и совещательные.

Указы «внутреннего» характера регулируют ключевые отношения в со­циально-экономической сфере, государственного строительства, затрагивают многие отрасли российского законодательства.

В 2002 г. Президент РФ издал примерно 300 указов. Их предметная дифференциация выглядит следующим образом:

* по конституционному законодательству, в том числе по защите кон­ституционных прав граждан, законодательству о субъектах Федерации и местном самоуправлении - девять указов;
* по вопросам законодательства о труде, в том числе трудоустройства, оплаты труда, пенсионного обеспечения, социального страхования - семь указов;
* по вопросам финансового права, в том числе финансового контроля, кредитных отношений, налогов и сборов, банковской деятельности - 85 указов;
* в сфере науки, образования и культуры - пять указов.

В области государственного строительства преобладают указы, регламентирующие структуру и полномочия федеральных органов исполнительной власти и президентской Администрации.

Внешнеполитические функции главы государства реализуются посредством издания указов, касающихся назначения послов и представителей в другие государства, поручений должностным лицам по принятию международных обязательств от имени России, формирования системы Министерства иностранных дел РФ, предоставления гражданства и политического убежища.

Важнейшим полномочием в этой сфере является подписание Президентом РФ международных договоров и ратификационных грамот (п. «б», «в» ст. 65 Конституции РФ). Здесь роль главы государства переоценить трудно.

Указы «постоянные» издаются Президентом РФ на всех этапах его деятельности, «временные» – для решения определенной задачи, имеющей, как правило, чрезвычайный характер. К последней разновидности можно отнести указы о введении на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военного положения в случаях агрессии против России или непосредственной угрозы агрессии и чрезвычайного положения с незамедлительным сообщением об этом обеим палатам Федерального Собрания (ст. 97, 98 Конституции РФ).

Режимы военного и чрезвычайного положений должны быть определены федеральными конституционными законами, на сегодняшний день еще не принятыми. Однако действуют нормы законов «О чрезвычайном положении», «Об обороне», различные международные обязательства России, требования которых глава государства должен соблюдать. Конституция РФ, законы и иные правовые акты, регулирующие публичные и частные отношения в режиме особого функционирования государственных властей устанавливают правовые границы допустимых отступлений от нормального действия Конституции. В этой связи особый режим функционирования государственной власти вводится Президентом РФ на ограниченный срок, следовательно, и его указы действуют строго определенный промежуток времени.

К указам временного характера, можно отнести акты, содержащие формулу «до урегулирования вопроса федеральным законом», поскольку они издаются по предметам ведения законодательного органа и утрачивают силу после принятия соответствующего закона. Примером данной разновидности служит Указ Президента РФ от 9 мая 1997 г. «О мерах по обеспечению права граждан Российской Федерации на свободный выезд из Российской Федерации».

Деление полномочий Президента РФ на «собственные» и полномочия, нуждающиеся в дополнительном подтверждении со стороны других госу­дарственных органов, позволяет дифференцировать указы главы го­сударства на «единоличные» и «совещательные».

Осуществляя «собственную» компетенцию, Президент РФ издает указы по вопросам: формирования Совета безопасности; формирования Администрации Президента и ее структурных подразде­лений; назначения и освобождения полномочных представителей Президента; назначения и освобождения высшего командования Вооруженных сил; предоставления гражданства, выхода из гражданства, его восстановления; предоставления политического убежища; награждения государственными наградами; присвоения почетных званий, высших воинских и высших специальных званий; назначения судей федеральных судов (кроме высших судебных органов Федерации); установления памятных дней; утверждения реестра государственных должностей федеральных государственных служащих; объявления призыва граждан на военную службу и увольнение в запас отдельных категории военнослужащих, выслуживших установленные сроки службы; отмены актов Правительства РФ и приостановление актов органов исполнительной власти субъектов Федерации; назначения выборов в Государственную Думу и ее роспуска; назначения Референдума РФ; создания совещательных и консультативных органов при главе государства; установления дополнительных гарантий социальной защищенности отдельных категорий граждан и должностных лиц; объявления траура; помилования.

«Совещательные» указы издаются по вопросам, которые требуют согласования с определенными органами власти. Это касается: назначения председателя Правительства – с согласия Государственной Думы (п. «а» ст. 23 Конституции РФ); назначения и освобождения от должности заместителей председателя Правительства и федеральных министров – по предложению главы Правительства (п. «д» ст. 35 Конституции РФ); назначения и отзыва дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях – после консультаций с соответствующими комитетами и комиссиями палат Федерального Собрания РФ (п. «м» ст. 66 Конституции РФ).

Конституция РФ не предусматривает института контрасигнатуры – специального удостоверения действительности акта главы государства со стороны других должностных лиц - либо председателя Правительства, либо отдельных министров. К примеру, некоторые решения президентов Франции и Польши должны быть контрассигнованы главой правительства, а в отдельных случаях - министрами, ответственными за их выполнение.

В нашей стране указы Президента РФ о введении военного и чрезвычайного положений подлежат рассмотрению и утверждению большинством голосов от общего числа депутатов Совета Федерации Федерального Собрания в срок, не превышающий 24 часов с момента их представления.

Рассматриваемые указы затрагивают основные права и свободы граждан и порядок их реализации, жизненные интересы центра и регионов, небезразличны российской и международной общественности. Здесь имеет место не простое согласование Президентом РФ этого вопроса с верхней палатой парламента, а необходимость утверждения установления особого режима управления представителями субъектов РФ. Если Совет Федерации принимает решение о неутверждении указа, то действие последнего прекращается.

Кроме того, Президент РФ подписывает ратификационные грамоты, которые затем скрепляются его печатью и подписью министра иностранных дел. Вот почему в определенном смысле мы можем говорить о наличии в России института контрасигнатуры[[10]](#footnote-10).

Особым видом актов главы государства является указ, включающий в ч. 4. 65 Конституции РФ новое название субъекта Федерации взамен прежнего на основании волеизъявления самого субъекта. Конституционный Суд РФ подтвердил правомерность такой практики постановлением от 23 ноября 2001 по делу о толковании ч. 1 ст. 113 Конституции РФ. Так, Указом от 12 января 2002 г. в ст. 40 ч. 2 Конституции РФ были включены новые наименования: вместо Ингушской Республики - Республика Ингушетия, вместо Республики Северная Осетия - Республика Северная Осетия-Алания; Указом 20 февраля 2000 г. включено новое наименование - Республика Калмыкия, вместо Республики Калмыкия-Хальмг Тангч.

Второй по значимости правовой акт Президента РФ - распоряжения. Они всегда подзаконны и, как правило, ненормативны. Распоряжениями оформляются решения по оперативным, кадровым и организационным вопросам, а также по вопросам работы органов исполнительной власти и Администрации Президента РФ. Подписывая распоряжения, глава государства назначает официальных представителей Президента РФ при рассмотрении конкретных законопроектов или ратификации международных договоров, образует согласительные комиссии по урегулированию разногласий между органами государственной власти Федерации и субъектов, дает предписания о праздновании различных памятных дней и дат, разнообразные поручения, выделяет денежные средства из резервного фонда, поощряет должностных лиц, граждан и коллективы, утверждает планы законопроектных работ, образует рабочие группы с целью анализа проблем государственного значения и др.

В этой связи возникает проблема отличия распоряжений от ненормативных указов Президента РФ.

Вероятно, такое различие «несколько условно и может рассматриваться (анализироваться) применительно к каждому конкретному случаю». Однако, указ, как юридическая форма выражения правового акта, без сомнения, обладает большей юридической силой по сравнению с такой правовой формой акта как распоряжение. Статья 12 Конституции РФ не случайно, перечисляя акты Президента, сначала называет указы, а потом распоряжения. Тем самым подчеркивается более высокая юридическая сила указа по отношению к распоряжению, в независимости от его характера (нормативного или ненормативного). Поэтому не поддается объяснению тот факт, что по одним и же вопросам издаются различные акты. Например, Указом от 12 апреля 2003 г. освобожден от должности первый заместитель Секретаря Совета безопасности РФ М.А. Митюков. От аналогичной должности был освобожден Б.Н. Агапов, но уже распоряжением от 3 июня 2002 г.

Упомянутое распоряжение Президента РФ от 1 февраля 2004 г. определило вопросы, решения по которым должны приниматься в форме ненормативных указов. В отношении распоряжений не сказано ничего, поэтому возникают подобные проблемы. Вероятно, целесообразно издать самостоятельный акт (причем не распоряжение, а указ), закрепляющий отдельный перечень вопросов, которые могут быть урегулированы распоряжениями и перечень вопросов, по которым должны приниматься нормативные указы.

Следует заметить, что иногда встречаются распоряжения, содержащие нормативные предписания. Так, Положение о полномочном представителе Президента РФ в Межпарламентской Ассамблее государств-участников СНГ от 12 апреля 2003 г., Положение об Управлении делопроизводства Администрации Президента РФ от 5 марта 1999 г. утверждены распоряжениями Президента РФ, хотя по своей значимости они должны были бы нормироваться его указами. Подтверждением тому служит ст. 23 проекта закона о нормативных правовых актах РФ, где говорится, что нормативно-правовые акты, издаваемые Президентом РФ под наименованиями «Регламент», «Положение», «Правила» утверждаются указами. С другой стороны, Конституционный Суд РФ, рассматривая вопрос о проверке Конституционности Указа от 26 января 2001 г. «О государственной поддержке структурной перестройки и конверсии атомной промышленности в г. Железногорске Красноярского края», пришел к выводу, что положения Указа не имеют нормативного характера, а, следовательно, не подведомственны Конституционному Суду РФ (согласно ст. 84 Конституции РФ и ст. 4 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Принятие закона о нормативных правовых актах исключило бы подобные казусы в правотворческой деятельности главы государства.

Кроме актов, проанализированных выше, Президент РФ, реализуя свои полномочия, может обращаться с запросом в Конституционный Суд РФ. В известной степени, запрос является актом главы государства, поскольку он предусмотрен Конституцией РФ (ч. 4 ст. 111), имеет обязывающую силу для органа конституционного контроля и порождает в Конституционном Суде правотворческий и правоприменительный процесс. В качестве одного из видов документов Президента РФ могут рассматриваться заключения на проекты федеральных законов, принятых Государственной Думой.

В виде писем Президент РФ оформляет законодательную инициативу, отлагательное вето, предлагает Государственной Думе кандидатуру на пост председателя Правительства РФ, председателя Центрального банка России, представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного судов, Генерального прокурора, ставит вопрос об освобождении от должности председателя Центрального банка – перед нижней палатой и Генерального прокурора – перед верхней палатой Федерального Собрания РФ.

Таким образом, выделяются:

1) акты Президента Российской Федерации, к которым относятся указы и распоряжения, а также концепции, программы, положения и доктрины, утверждаемые указами;

2) официальные документы главы государства - запросы, заключения, письма, заявления.

Особой разновидностью официального политико-правового документа является ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию.

По юридической силе акты главы государства делятся на нормативные и правоприменительные, причем нормативными должны быть только указы. Все они издаются в целях реализации внутренних и внешних функций главы государства, временных и постоянных, а также единоличных и коллегиальных.

Порядок издания указов и распоряжений Президента РФ регламенти­рован его правовыми актами. Ответственность за разработку, оформление и исполнение актов главы государства возложена на его Администрацию, предназначение которой состоит в обеспечении деятельности Президента России.

В заключение добавлю, что акты Президента РФ, как и все действующие нормативные акты Российской Федерации, нуждаются в систематизации. Указы и распоряжения необходимо обобщить и издать в виде отдельного сборника. Такая мера, на наш взгляд, позволила бы устранить имеющиеся противоречия между актами главы государства, исключить их дублирование и будет способствовать их большей согласованности.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Подводя итоги работы, отметим, что институт президента в РФ зародился в условиях разрастающегося экономического и политического кризиса. В период 1986-1991 гг.

Президенту РФ отводится особая роль в механизме государственной власти, а, следовательно, и особая компетенция, определяемая Конституцией РФ. Она охватывает все аспекты государственной деятельности, носит комплексный характер.

Можно утверждать, что большая часть компетенций главы государства реализуется посредством издания им правовых актов.

Акты главы государства различаются:

– по форме: указы и распоряжения, а также программы, концепции, положения и доктрины, утверждаемые указами;

– по юридической силе: нормативные и правоприменительные, причем нормативными должны быть только указы.

К официальным документам относятся запросы, заключения, письма и заявления. Ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию являются официальным политико-правовым документом.

Все вышеназванные акты и официальные документы издаются в целях реализации внутренних и внешних функций главы государства, временных и постоянных, а также единоличных и коллегиальных.

Специфику имеет и система взаимоотношений Президента РФ и Федерального Собрания. Глава государства обладает широким диапазоном средств и форм участия в законодательном процессе. Это выражается:

1) в наличии у него права законодательной инициативы, причем по любому вопросу, и права на внесение предложений о поправках к Конституции РФ;

2) в работе полномочных представителей и представителей Президента в палатах Федерального Собрания;

3) в возможности давать на законопроекты заключения, содержащие замечания и конкретные предложения;

4) в работе согласительных комиссий с участием главы государства;

5) в праве налагать вето на принятые федеральные законы и возвращать их без рассмотрения, если нарушен конституционный порядок их принятия.

Активная и порой решающая роль Президента РФ в законотворческом процессе часто приводит к конфронтации главы государства и парламента, в результате чего принимаются несовершенные законы. Это обстоятельство указывает на необходимость принятия закона о правовом регулировании законодательного процесса и внесения изменений в регламенты палат Федерального Собрания.

На сегодняшний день остается актуальной проблема соотношения нормотворческих указов с федеральными законами. Указы Президента РФ должны носить характер подзаконных актов, но в современных условиях, когда многие вопросы требуют оперативного законодательного решения, глава государства издает указы, восполняющие пробелы в праве.

Не менее значима и проблема соотношения актов Президента и решений Правительства РФ. Очевидно, что в отношении исполнительной власти глава государства обладает наибольшим объемом полномочий. В иерархии нормативных правовых актов постановления Правительства стоят ниже указов Президента РФ, поскольку первые издаются на основании и во исполнение вторых. Кроме того, правительственные акты, в случае противоречия их указам, могут быть отменены главой государства.

Переплетение функций Президента и Правительства порождает коллизии, как в правотворческой, так и в правоприменительной практике. Поэтому необходимо сбалансировать полномочия двух этих органов власти и внести соответствующие изменения в Конституцию РФ, закрепив за Правительством РФ право самостоятельно издавать постановления и распоряжения в сфере экономики, науки, культуры, образования, природопользования, охраны окружающей среды, бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики, социальной сфере, но с обязательным уведомлением об этом главы государства.

Президент РФ как глава федеративного государства обладает достаточным объемом полномочий во взаимоотношениях с субъектами Федерации.

Акты органов государственной власти субъектов не должны противоречить Конституции РФ, федеральным законам, а также нормативным указам Президента РФ, изданным по вопросам, требующим законодательного регулирования. Президент РФ имеет право приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации, если они противоречат Конституции, федеральным законам, международным обязательствам России или нарушают права и свободы человека и гражданина до разрешения дела соответствующим судом. Однако глава государства ни разу не обратился в судебные органы, поскольку приостановленные акты либо отменялись, либо приводились в соответствие с Конституцией РФ и федеральными законами. Тем не менее, существует необходимость в определении порядка отмены судом приостановленных Президентом РФ нелегитимных актов органов исполнительной власти субъектов Федерации.

Акты органов законодательной власти субъектов Президент РФ неправомочен, ни приостанавливать, ни отменять, но как гарант Конституции РФ он использует различные механизмы воздействия на правотворчество региональных представительных органов.

**БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК**

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ**

1. Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.//Российская газета. – 1993. – №327. – 25 дек.

2. Постановление Верховного Совета РФ “О ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств” от 12 декабря 1991г. №2014//Ведомости СНД и ВС РФ. – 19.12.1991г.

3. Указ Президента РФ “О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти” от 23 мая 1996 г. №763 (в ред. от 13.08.1998 г)//Собрание законодательства РФ. – 1996 г. – №22. – 27 мая. – ст. 2663.

4. Федеральный Закон “О международных договорах Российской Федерации” от 15 июля 1995 г., №101 – ФЗ//Собрание законодательства РФ. – №29. – 17 июля. – ст. 2757.

**НАУЧНАЯ ЛИТЕРАТУРА**

5. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для студентов юридических вузов и факультетов. – М.: Норма-Инфра-М., 1998 г. – 741 с.

6. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное Право России. Учебник. – М.: Юристъ, 1998 г. – 456 с.

7. Кутафин О.Е. Государственное право Российской Федерации. Учебник. М.: Изд-во “Юридическая литература”, 1996 г. – 580 с.

8. Лозовский Л.Ш., Райзберг Б.А. Комментарий к Конституции РФ. – М.: ИНФРА – М, 2000 г. – 385 с.

9. Мирошникова В.А. Комментарии к Конституции Российской Федерации. – М.: Издательство ЭКМОС, 1998г. – 375 с.

10. Некрасов С.И. Конституционное право Российской Федерации. – М.: Юрайт-Издат, 2004 г. – 364 с.

11.Овсянко Д.М. Административное право. Учебник. – М.: Юристъ, 1995 г. – 287 с.

12. Окуньков Л. А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. – М.: 1996. – 11 с.

13. Паречина С.Г. Институт президентства: история и современность. – М.: ИСПИ, 2003 г. – 163 с.

14. Страшун Б.А. Федеральное конституционное право России. Основные источники по состоянию на 15.09.1996 г. Учебное пособие для студентов юридических вузов и факультетов. – М.: Норма, 1996 г. – 174 с.

15. Энтин Л. М. Разделение властей: опыт современных государств. – М.: 1995 г. – 384 с.

**ПРИЛОЖЕНИЕ 1**

Конституция Российской Федерации принята на всенародном голосовании

12 декабря 1993 года (Извлечение)

**Статья 80**

1. Президент Российской Федерации является главой государства.

2. Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

3. Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства.

4. Президент Российской Федерации как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

**Статья 83**

Президент Российской Федерации:

а) назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации;

б) имеет право председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации;

в) принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации;

г) представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации; ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;

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

е) представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, а также кандидатуру Генерального прокурора Российской Федерации; вносит в Совет Федерации предложение об освобождении от должности Генерального прокурора Российской Федерации; назначает судей других федеральных судов;

ж) формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, статус которого определяется федеральным законом;

з) утверждает военную доктрину Российской Федерации;

и) формирует Администрацию Президента Российской Федерации;

к) назначает и освобождает полномочных представителей Президента Российской Федерации;

л) назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации;

м) назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях.

**Статья 84**

Президент Российской Федерации:

а) назначает выборы Государственной Думы в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом;

б) распускает Государственную Думу в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации;

в) назначает референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом;

г) вносит законопроекты в Государственную Думу;

д) подписывает и обнародует федеральные законы;

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

1. Окуньков Л.А. Правовые акты Президента: их статус, направленность, содержание.//Журнал российского права. – 2001 г. – №58. [↑](#footnote-ref-1)
2. 1 Окуньков Л.А. Правовые акты Президента: их статус, направленность, содержание.//Журнал российского права. – 2001 г. – №53. [↑](#footnote-ref-2)
3. 1 Окуньков Л.А. Правовые акты Президента: их статус, направленность, содержание.//Журнал российского права. – 2001 г. – №56. [↑](#footnote-ref-3)
4. Российская газета. – 2004 г. – 11 августа. [↑](#footnote-ref-4)
5. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. Россия на рубеже двух эпох (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации). – М., 2004 г. [↑](#footnote-ref-5)
6. Указ Президента РФ от 27 августа 1999 г.//Российская газета. – 2004 г. – 4 августа. [↑](#footnote-ref-6)
7. Окуньков Л.А. Правовые акты Президента: их статус, направленность, содержание.//Журнал российского права. – 2001 г. – №58. [↑](#footnote-ref-7)
8. СЗ РФ. – 1998 г. – №78. – Ст. 1149. [↑](#footnote-ref-8)
9. Мицкевич А.В. Закон в переходный период: опыт современной России//Государство и право.

   – 2001. – №45. [↑](#footnote-ref-9)
10. Окуньков Л.А. Правовые акты Президента: их статус, направленность, содержание.//Журнал российского права. – 2002 г. – №7. [↑](#footnote-ref-10)