РЕФЕРАТ

по курсу «Административное право»

по теме: «Президент Российской Федерации и его функции в сфере исполнительной власти»

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ

1. Административно-правовой статус Президента РФ

2. Функции Президента РФ в сфере исполнительной власти

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

ВВЕДЕНИЕ

Пост президента существует во многих демократических странах. В переводе с латинского языка президент означает «впереди сидящий». Родиной этого института в современном понимании являются Соединенные Штаты Америки. В России этот пост впервые был учрежден по результатам референдума 17 марта 1991 г. 24 апреля 1991 г. Верховный Совет РСФСР принял закон «О Президенте РСФСР», в мае этого же года были внесены поправки в действующую тогда Конституцию, президент объявлялся высшим должностным лицом и главой исполнительной власти РСФСР. Конституция РФ 1993 г. значительно изменила статус Президента, и значительно расширила его полномочия. По форме правления Россию теперь можно считать президентской республикой.

Тема президентского правления неоднократно анализировалась отечественными учеными (Баглай М.В., Ковешников Е.М.). Несмотря на это, она является актуальной.

Задачи данной работы – проанализировать место президента в системе органов исполнительной власти, его полномочия и статус.

1. Административно-правовой статус Президента РФ

Принцип разделения властей был выработан мировой практикой развития демократических государств. Суть его в том, что демократический политический режим может быть установлен в государстве при условии разделения функций государственной власти между самостоятельными государственными органами. Поскольку существуют три основные функции государственной власти – законодательная, исполнительная и судебная, каждая из этих функций должна исполняться самостоятельно соответствующим органом государственной власти. Напротив, соединение законодательных, исполнительных и судебных функций в деятельности одного органа государственной власти приводит к чрезмерной концентрации власти у этого органа, что создает возможность установления в стране диктаторского политического режима.

Каждый государственный орган, осуществляющий одну из трех функций государственной власти, взаимодействует с другими государственными органами. В этом взаимодействии они ограничивают друг друга. Такая схема взаимоотношений часто называется системой сдержек и противовесов. Она представляет единственно возможную схему организации государственной власти в демократическом государстве.

На федеральном уровне организации государственной власти в Российской Федерации система сдержек и противовесов, согласно Конституции, выглядит следующим образом. Законодательный орган – Федеральное Собрание – принимает законы, определяет нормативную базу деятельности всех органов государственной власти, влияет парламентскими способами на деятельность исполнительной власти (самый серьезный инструмент влияния – возможность постановки вопроса о доверии Правительству), в той либо иной форме участвует в формировании Правительства, судебных органов Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации осуществляет исполнительную власть: организует исполнение законов, различными способами влияет на законодательный процесс (право законодательной инициативы, обязательность заключения Правительства на законопроекты, требующие привлечения дополнительных федеральных средств). Возможность выражения недоверия Правительству сбалансирована возможностью роспуска законодательного органа главой государства.

Конституционный, Верховный и Высший Арбитражный Суды Российской Федерации имеют право законодательной инициативы по вопросам их ведения (ст. 104 Конституции). Эти суды в пределах своей компетенции рассматривают конкретные дела, сторонами которых являются другие федеральные органы государственной власти. В системе разделения властей на федеральном уровне особое место принадлежит Конституционному Суду Российской Федерации. Это проявляется в следующих полномочиях, закрепленных за ним Конституцией: разрешение дел о соответствии Конституции федеральных законов, нормативных актов Президента, палат Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации, разрешение споров о компетенции между федеральными органами государственной власти, толкование Конституции (ст. 125).

Существует мнение, что реализация принципа разделения властей ведет к многовластию. Это суждение ошибочно. Власть в Российской Федерации едина, так как ее единственным источником, согласно ст. 3 Конституции, является многонациональный народ Российской Федерации. Никакой государственный орган в отдельности не может претендовать на суверенное осуществление государственной власти. Сама по себе государственная власть не делится между государственными органами. Осуществление государственной власти связано с разделением функций между органами законодательной, исполнительной и судебной власти. Эти органы самостоятельны лишь в осуществлении закрепленных за ними Конституцией и законами функций государственной власти.

Особое положение занимает глава государства – Президент РФ. Особенностью правового положения Президента именно как главы государства является то, что он исполняет возложенные на него Конституцией задачи не только лично, но и инициируя деятельность федеральных органов государственной власти, обеспечивая тем самым их согласованное функционирование и взаимодействие. Для этого Президент вправе использовать согласительные процедуры, а также различные формы контактов с органами законодательной и исполнительной власти. Общеизвестны, в частности, еженедельные встречи Президента с Председателем Правительства, частые встречи с руководителями палат Федерального Собрания.

Президент РФ избирается на четыре года (ст. 81 Конституции РФ). По истечении этого срока должны быть проведены новые выборы. Президент РФ не имеет права занимать свой пост более двух сроков подряд.

Президент Российской Федерации избирается на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Согласно ст. 3 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» данные принципы избирательного права являются общими для всех выборов, проводимых в Российской Федерации. Этим Законом и Законом «О выборах Президента Российской Федерации» также установлено, что участие гражданина в выборах Президента является добровольным. Никто не вправе оказывать на него воздействие с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также на его свободное волеизъявление.

Право избирать Президента Российской Федерации возникает у каждого гражданина Российской Федерации по достижении им 18 лет на день выборов (ст. 3 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации»). Не обладают избирательными правами проживающие на территории России иностранцы и лица без гражданства. Не имеют избирательных прав граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по вступившему в законную силу приговору суда. Это ограничение вытекает из ст. 32 Конституции Российской Федерации. Активное избирательное право обеспечивается включением граждан в списки избирателей, составляемые участковыми избирательными комиссиями.

Равное избирательное право при выборах Президента обеспечивается тем, что каждому избирателю принадлежит только один голос и все избиратели участвуют в выборах на равных основаниях.

Пассивное избирательное право на выборах Президента Российской Федерации, т.е. право быть избранным Президентом, не совпадает с активным избирательным правом (правом избирать Президента). Оно включает в себя два дополнительных условия. Президентом может быть избран только гражданин: а) достигший 35-летнего возраста и б) постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет. Такие ограничения диктуются сложностью и ответственностью задач, возложенных Конституцией Российской Федерации на главу государства.

Положение о занятии должности Президента Российской Федерации одним и тем же лицом не более двух сроков подряд направлено на обеспечение ротации, т.е. периодического замещения должности Президента различными лицами. Подобные положения содержатся и в конституциях других государств, в частности США (поправка XXII к Конституции; вступила в силу в 1951 г.). Они препятствуют установлению чрезмерной единоличной власти, долгосрочному укреплению во властных структурах сторонников одной политической партии либо политического направления, определяемого президентом государства, который находится на своем посту в течение длительного срока.

Статьей 81 Конституции задается уровень регулирования выборов Президента. Порядок выборов должен устанавливаться федеральным законом. Эта норма исключает принятие подзаконных нормативных актов, в частности указов Президента, определяющих порядок выборов главы государства.

В развитие ч. 4 данной статьи Конституции принят Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации». В нем определены следующие наиболее существенные стороны избирательной системы при выборах Президента Российской Федерации.

Выборы признаются несостоявшимися, если в них приняло участие менее половины избирателей, внесенных в списки избирателей.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации признает выборы недействительными, если допущенные при их проведении нарушения Федерального закона не позволяют с достоверностью установить результаты волеизъявления избирателей.

Избранным считается кандидат на должность Президента, который получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании (ст. 55).

Если ни один из более двух кандидатов на должность Президента не был избран, то Центральная избирательная комиссия Российской Федерации назначает повторное голосование по двум кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей. По итогам повторного голосования избранным считается кандидат, получивший при голосовании большее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по отношению к числу голосов избирателей, поданных за другого кандидата, при условии, что число голосов избирателей, поданных за этого кандидата, больше числа голосов, поданных против всех кандидатов (ст. 56).

В случае, если выборы Президента Российской Федерации признаны несостоявшимися, недействительными или если при общих выборах либо при повторном голосовании ни один кандидат не был избран Президентом Российской Федерации, Совет Федерации назначает повторные выборы Президента (ст. 57).

Хотя, по Конституции РФ, Президент Российской Федерации не является главой исполнительной власти, он связан с нею наиболее тесно.

Вопрос о том, входит ли Президент РФ в систему органов исполнительной власти в научной и учебной литературе является дискуссионным. Неопределенность правового статуса Президента в системе разделения властей порождена ст.ст. 10 и 80 Конституции РФ, которые не относят этот орган ни к одной из ветвей государственной власти. Согласно одной точке зрения, он рассматривается только как глава государства, стоящий «над всеми ветвями» власти, и как гарант всех конституционных институтов. Считается, что Президент как глава государства обладает полномочиями исполнительной власти, но не входит в систему ее органов. В соответствии со второй точкой зрения, законодательная власть принадлежит парламенту, судебная – судам, исполнительная – Правительству, а Президент РФ наделен особой формой власти – президентской.

Действительно, Президент РФ обладает весьма обширными полномочиями, и конституционная модель этого института соответствует модели сильного Президента, принятой во многих странах мира. Однако обе точки зрения, ставящие Президента вне обозначенных в Конституции РФ властей, противоречит закрепленному принципу разделения властей. Более корректной представляется третья точка зрения, согласно которой Президент РФ, формально являясь главой государства, входит в то же время в систему исполнительной власти и его можно рассматривать как главу исполнительной власти. В соответствии с этой точкой зрения, Конституция определяет статус федерального Президента как «фактического главы исполнительной власти».

2. Функции Президента РФ в сфере исполнительной власти

Президент Российской Федерации наделен широкими полномочиями в сфере исполнительной власти, а именно:

назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ;

по предложению Председателя Правительства РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей Правительства РФ и федеральных министров;

принимает решение об отставке Правительства РФ;

имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ;

назначает и освобождает высшее военное командование;

является Верховным главнокомандующим Вооруженными силами РФ;

утверждает военную доктрину РФ;

формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ;

в установленном законом порядке может вводить чрезвычайное или военное положение.

Рассмотрим некоторые из этих функций поподробнее.

В соответствии с п. «а» ст. 83 Конституции РФ Президент с согласия Государственной Думы назначает Председателя Правительства Российской Федерации. Согласие дается в форме постановления, которое принимается Думой большинством голосов от общего числа депутатов. Поскольку Конституция не устанавливает иного, представляется, что данное Государственной Думой согласие на назначение Председателя Правительства не связано сроком полномочий Государственной Думы и действует до тех пор, пока Правительство не сложит с себя полномочия в связи с вступлением в должность нового Президента Российской Федерации или пока не уйдет в отставку по решению Президента.

Предложение о кандидатуре Председателя Правительства Российской Федерации вносится Президентом не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента или после отставки Правительства. Если предложенная Президентом кандидатура отклоняется Государственной Думой, то новая кандидатура должна быть внесена Президентом в течение недели.

В соответствии с п. «в» ст. 83 Конституции Президент принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации. Характерно, что если при назначении Председателя Правительства необходимо согласие Государственной Думы, то решение об отставке Правительства в целом принимается Президентом самостоятельно. Это объясняется тем, что Президент фактически персонально несет ответственность за деятельность Правительства, в которой он лично может участвовать. Ведь на основании п. «б» ст. 83 Конституции он «имеет право председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации». Это правило как бы «связывает» Президента и Правительство.

Тесная связь Президента и Правительства Российской Федерации подтверждается также тем, что Президент в силу п. «д» ст. 83 Конституции назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства и федеральных министров. Условием реализации этого правомочия Президента является то, что указанное назначение на должности и освобождение от них производятся «по предложению Председателя Правительства», причем не оговаривается, в каком порядке и в какой форме это предложение делается. С учетом этого представляется, что каждое решение об изменении состава Правительства можно считать совместным решением главы государства и главы органа, осуществляющего исполнительную власть в Российской Федерации.

Как правило, Президенту Российской Федерации в вопросе о назначении должностных лиц могут оказывать помощь соответствующие министры: например, при назначении и освобождении от должности лиц, относящихся к высшему командованию Вооруженных Сил, – министр обороны.

Статья 83 Конституции указывает, что Президент формирует Администрацию Президента Российской Федерации. Это орган, являющийся собственно рабочим аппаратом Президента в исполнении возложенных на него Конституцией и федеральными законами функций. Администрация Президента имеет аналитические и экспертные подразделения и не располагает собственными властными полномочиями.

Президент в соответствии с п. «з» ст. 83 утверждает военную доктрину Российской Федерации. Представляется, что эта функция Президента непосредственно обусловлена тем, что он является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами нашей страны и возглавляет ее Совет Безопасности. Военная доктрина – документ огромного значения, поскольку в ней определяется военно-политическая деятельность государства. Этот документ содержит военно-политические, военные, военно-технические и экономические основы системы официально принятых в государстве взглядов на предотвращение войны, военных конфликтов, защиту жизненно важных интересов Российской Федерации. Основные положения военной доктрины, гарантирующей строгое соблюдение нашей страной Устава ООН, общепринятых международно-правовых норм и принципов, определяют сугубо оборонительную направленность деятельности по обеспечению военной безопасности Российской Федерации.

В ч. 2 ст. 85 Конституции Президент наделяется правом приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При этом надо иметь в виду ряд обстоятельств.

Прежде всего надо обратить внимание на то, что Президент вправе приостановить действие только такого акта органа исполнительной власти субъекта Федерации, который противоречит Конституции Российской Федерации, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушает права и свободы человека и гражданина.

Следует заметить, что Президент вправе приостанавливать действие только актов органов исполнительной власти субъектов Федерации, но он не может приостановить действие актов их органов законодательной власти.

Как известно, в соответствии с ч. 2 ст. 77 Конституции федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему исполнительной власти Российской Федерации. Это единство осуществляется в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. При рассмотрении вопроса о полномочиях федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации следует учитывать, что в соответствии с ч. 2 и 3 ст. 78 Конституции они могут передавать друг другу осуществление части своих полномочий.

Президент Российской Федерации как глава государства и Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации определяет основные направления оборонной политики и осуществляет руководство обороной страны.

В законодательстве под обороной понимается вся система политических, экономических, военных, военно-технических, социальных, правовых и иных мер по обеспечению готовности государства к защите от вооруженного нападения, а также собственно защиты населения, территории и суверенитета Российской Федерации.

Оборона организуется и осуществляется в соответствии с международным правом, международными соглашениями, Конституцией Российской Федерации, действующим законодательством Российской Федерации и военной доктриной Российской Федерации, которая утверждается главой государства, являющимся Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации. Для обороны с применением средств вооруженной борьбы созданы Вооруженные Силы Российской Федерации и установлена воинская обязанность граждан Российской Федерации.

Президент утверждает концепцию и планы строительства, планы применения Вооруженных Сил Российской Федерации, мобилизационный план Вооруженных Сил Российской Федерации, мобилизационные планы экономики, а также планы подготовки и накопления мобилизационных резервов и оперативного оборудования территории страны в интересах обороны.

Правовой статус Министерства обороны закрепляется Президентом, который утверждает Положение о Министерстве обороны Российской Федерации и Генеральном штабе Вооруженных Сил Российской Федерации.

Практическая деятельность Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации предусматривает руководство всеми важнейшими направлениями работы Министерства обороны.

В полномочия Президента входят издание указов о призыве граждан на военную службу (с указанием численности призывников), а также утверждение плана гражданской обороны Российской Федерации и Положения о территориальной обороне.

Президент РФ наделен правом введения военного положения согласно ст. 87 Конституции. Военное положение, вводимое Президентом в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях, представляет собой особый правовой режим жизнедеятельности государства и общества. Этот режим предусматривает наделение органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также формируемых органов государственного управления военного времени, военных властей правами по реализации функций, обеспечивающих выполнение должностными лицами и гражданами возложенных на них обязанностей.

Чрезвычайное положение (ст. 88 Конституции) вводится Президентом Российской Федерации для скорейшей нормализации обстановки, восстановления законности и правопорядка, устранения угрозы безопасности граждан и оказания им необходимой помощи.

Для реализации своей власти Президент имеет право издавать указы и распоряжения (ст. 90 Конституции).

Правовые акты Президента делятся на нормативные и индивидуальные.

Указы и распоряжения Президента нормативного характера обязательны для исполнения на всей территории России. Нормативные акты Президента наряду с Конституцией и федеральными законами являются правовой основой издания федеральными исполнительными органами власти и исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации своих актов.

Нормативные указы и распоряжения содержат правовые нормы, определяющие общие правила поведения, рассчитанные на многократное применение.

Индивидуальные указы и распоряжения касаются только конкретных отношений либо определенных лиц. К ним относятся, например, указы и распоряжения о назначении на должность или об освобождении от занимаемой должности.

Правовые акты, издаваемые Президентом, не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Это означает, что акты Президента носят подзаконный характер. Вместе с тем конституционная формулировка данного требования и отсутствие в Конституции перечня вопросов, подлежащих регулированию исключительно законом, позволяют толковать правотворческую деятельность Президента достаточно широко.

В случае отсутствия законов, регулирующих определенную сферу отношений, Президент вправе, не нарушая требования ч. 3 ст. 90 Конституции, издать нормативный указ по данному вопросу.

При несоответствии нормативных актов Президента Конституции или федеральным законам споры по данному вопросу разрешаются в соответствии с п. "а" ч. 2 ст. 125 Конституции Конституционным Судом Российской Федерации.

Конституционный Суд может принять решение о неконституционности акта в целом или его отдельных положений. Акты Президента, признанные неконституционными, согласно ч. 6 ст. 125 Конституции утрачивают силу.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Конституция РФ исходит из того, что никакой государственный орган не может претендовать на суверенное осуществление всей полноты государственной власти в стране. Сама государственная власть не делится между органами – она едина. Можно говорить лишь о практической необходимости разграничения функций между органами, осуществляющими соответственно законодательную, исполнительную и судебную власть.

Президент Российской Федерации занимает в системе федеральных государственных органов особое положение. Конституция возлагает на него задачу обеспечения единства государственной власти, осуществляемой законодательными, исполнительными и судебными органами. Именно Президент обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, хотя сам он непосредственно не принадлежит ни к одной из трех ветвей власти. Президент устанавливает основные направления политики государства.

В области исполнительной власти Президент наделен широкими полномочиями, которые распространяются на всю сферу государственного управления. В соответствии с Конституцией (ст.ст. 80-90) и федеральными законами он определяет внутреннюю и внешнюю политику страны, создает органы исполнительной власти, определяет содержание и важнейшие направления деятельности ее системы. Президент назначает (с согласия Государственной думы) и смещает Председателя Правительства, единолично назначает и смещает всех членов Правительства.

Таким образом, даже этот не полный перечень полномочий Президента в сфере исполнительной власти дает основания считать главой исполнительной власти РФ именно Президента РФ, а не Председателя Правительства или Правительство РФ в целом.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция РФ.
2. Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право РФ. М.: Зерцало 2005.
3. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов и факультетов. М.: 1997.
4. Ковешников Е.М. Конституционное право Российской Федерации: Краткий курс лекций. 2-е изд. М.: 2000.
5. Коренев А.П. Административное право. Учебник. М., 2004.
6. Мартышин О.В. Российская Конституция 1993 года и становление новой политической системы /Государство и право. 2004. №10.