электронный журнал
МОЛОДЕЖНЫЙ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК
Издатель ФГБОУ ВПО "МГТУ им. Н.Э. Баумана". Эл No. ФС77-51038.

 # 01, январь 2016

УДК 342.516

Полномочия Президента в отношении исполнительной власти: сравнительно-правовой анализ

Аскерова Л.Ф., *специалист*
Россия, 105005, г. Москва, МГТУ им. Н.Э. Баумана,
кафедра «Юриспруденция, интеллектуальная собственность и судебная экспертиза»

Научный руководитель Лапшина И.Е., к.ю.н., доцент
Россия, 105005, г. Москва, МГТУ им. Н.Э. Баумана,
кафедра «Юриспруденция, интеллектуальная собственность и судебная экспертиза»
yurist@bmstu.ru

В современном мире институт главы государства как часть механизма осуществления государственной власти существует в каждой стране. В Российской Федерации главой государства является Президент, который, не относясь ни к одной из ветвей власти, координирует и направляет деятельность каждой из них.

Сам термин «Президент» в переводе с латинского «praesidens» означает «сидящий впереди». В сегодняшнем понимании Президент - это должностное лицо, избираемое населением или назначаемое парламентом на определенный законом срок, которое обладает государственной властью и осуществляет ее.

В правовом государстве статус Президента определяется конституцией и принимаемыми на ее основе законами. Это объясняется тем, что лицо, занимающее положение главы государства, должно иметь четко ограниченные права и обязанности. Действия Президента не могут выходить за установленные пределы и порождать угрозу конституционным правам и свободам граждан. «Устойчивость конституционного строя, гражданский мир и реальность свободы народа в решающей степени зависят от баланса и гармонии между поведением главы государства и других органов власти».

Конституция Российской Федерации 1993г. не наделяет Президента функциями главы исполнительной власти, однако предоставляет ему ряд полномочий, позволяющих непосредственно организовывать и контролировать деятельность органов, относящихся к этой ветви.

Исполнительную власть в РФ осуществляет Правительство Российской Федерации (ч.1 ст.110 Конституции РФ). Состав Правительства, его полномочия, организация и

обеспечение его деятельности, а также другие вопросы регулируются ФКЗ «О правительстве Российской Федерации» от 17.12.1997 N 2-ФКЗ.

Распределение полномочий между Президентом и Правительством весьма специфично ввиду того, что влияние Президента на деятельность Правительства достаточно велико. Во-первых, компетенции Президента подлежит решение вопросов о составе Правительства; во-вторых, Президент имеет право председательствовать на его заседаниях; в-третьих, Президентом принимается решение об отставке Правительства. Постановления и распоряжения последнего в установленных Конституцией случаях могут быть отменены Президентом.

Согласно п. «а» ст.83 Конституции РФ с согласия Государственной Думы Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ (Премьер-министра РФ). После трехкратного отклонения Думой представленных кандидатур Президент распускает Государственную Думу и назначает ее новые выборы, а Председателя Правительства назначает по собственному усмотрению. По его предложению Президент назначает на должность, а также освобождает от нее заместителей Председателя Правительства и федеральных министров. Президентом Государственной Думе представляется кандидатура для назначения на должность Председателя Центрального банка РФ; он представляет кандидатуры для назначения на высшие судебные должности Совету Федерации, а также кандидатуру Генерального прокурора РФ, т. е. тех должностных лиц, которые принимают активное участие в обеспечении законности в сфере исполнительной власти. Президент формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ; утверждает военную доктрину и доктрину национальной безопасности; формирует Администрацию Президента; назначает и освобождает от должности своих полномочных представителей; назначает и отзывает дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях (ст. 83 Конституции РФ). Помимо этого, к компетенции Президента относится как поощрение членов Правительства, так и наложение на них дисциплинарных взысканий.

В решении вопроса отставки Правительства Президент играет ключевую роль. Глава государства может принять решение об отставке Правительства в следующих случаях:

- по собственному усмотрению (при этом Президента не связывают никакие правовые условия);

- в случае подачи Правительством заявления об отставке (Президент вправе отклонить заявление об отставке, и в этом случае Правительство обязано продолжить свою работу);
- в случае выражения недоверия Правительству Государственной Думой (примечательно, что Президент в данном случае имеет право или распустить Государственную Думу, или отправить Правительство в отставку).
- в случае, если Председатель Правительства ставит перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству (если Государственная Дума отказывает в доверии, то Президент в течение семи дней принимает решение о роспуске Государственной Думы или об отставке Правительства)

Интересно то, что Президент уполномочен принимать решение как об отставке Правительства в целом, так и об увольнении отдельных его членов.

Тесная связь главы государства и Правительства просматривается в ст. 111 и ст. 116 Конституции РФ, в которых установлена зависимость срока полномочий Правительства от срока полномочий Президента.

Президент имеет право по своему усмотрению осуществлять деятельность Председателя Правительства РФ на заседаниях Правительства РФ, то есть осуществлять непосредственное руководство высшим органом исполнительной власти. Необходимо заметить, что не позднее семидневного срока после назначения Председатель Правительства обязан представить Президенту на утверждение предложение о структуре федеральных органов государственной власти.

Надзорные полномочия Президента в отношении органов исполнительной власти заключаются в следующем: согласно ч.3 ст.115 Конституции РФ глава государства вправе посредством издания Президентских указов отменять постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Основному закону, федеральным законам и указам Президента РФ. Также надзорные полномочия Президента РФ используются в отношении исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: ч.2 ст.85 Конституции наделяет Президента правом приостановления действия актов исполнительной власти субъектов РФ, если данные акты противоречат Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушают права и свободы человека и гражданина.

По вопросам своей компетенции Президент издает указы и распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации. Президентские правовые акты не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Следует отметить, что большинство указов Президента носят управленческий характер и содержат преимущественно нормы административного права, так как данные нормативные акты посвящены различным аспектам организации деятельности органов исполнительной власти. Это, например, указы о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти.

Помимо вышеизложенных, в руках Президента сосредоточены также арбитражные полномочия в отношении исполнительных органов. В рамках осуществления данных полномочий, Президент РФ может использовать согласительные процедуры в случаях возникновения разногласий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ. В ситуации, когда невозможно достигнуть согласованного решения, Президент имеет право передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

Очевидно, что Президент РФ играет большую роль в организации деятельности исполнительной власти. В Российской Федерации в соответствии с Конституцией действует принцип разделения властей, суть которого заключается в следующем: властное полномочие какого-либо должностного лица может относиться к одной из трех ветвей власти - законодательной, исполнительной либо судебной. Однако глава государства не относится ни к законодательной власти, ни к судебной власти. Отдельно можно рассматривать компетенцию главы государства в отношении исполнительной власти. С формально-юридической точки зрения, опираясь исключительно на нормы действующей Конституции РФ, можно утверждать, что Президент не входит и в систему исполнительной власти. Правда, в некоторое противоречие с данным утверждением вступает п. «б» ст.83, в соответствии с которым глава государства имеет право председательствовать на заседаниях Правительства – органа, осуществляющего исполнительную власть. При таком положении возникает особый статус Президента, который вытекает из его собственных полномочий, обязанности выступать гарантом Конституции и осуществлять высшее представительство.

Однако следует заметить, что не во всех государствах конституционно-правовой статус Президента одинаков. Например, рассмотрим полномочия Президента по отношению к исполнительной власти в Соединенных Штатах Америки.

Если в России Президент, не являясь главой ни одной из ветвей власти, координирует их действия, то в Америке ситуация складывается иным образом. Согласно разделу 1 статьи 2 Конституции США, исполнительная власть предоставляется Президенту. Он выступает как глава государства и глава Правительства, а также исполняет функцию главнокомандующего всеми американскими вооруженными силами. В структуре государственной власти глава исполнительной власти тесно взаимодействует с законодательной (Конгресс США, состоящий из Сената и Палаты Представителей). Президент имеет право созыва палат Конгресса на внеочередные заседания. Если между палатами возникают разногласия о времени отсрочки заседаний, то последнее слово остается за Президентом. Он направляет палатам ежегодные послания о состоянии Союза, которые представляют собой программу законодательных мероприятий Конгресса на предстоящий год. Помимо этого, в начале каждой сессии Конгрессу представляются экономическое и бюджетное послания Президента. Наконец, Президент обладает правом подписания законов и правом отлагательного вето. Также необходимо отметить, что Президент, исполняя свои обязанности как высший исполнительный орган, обязан принимать внешне- и внутриполитические решения с одобрения Конгресса, хотя зачастую, в силу сложившейся обстановки, сегодня такие меры носят весьма формальный характер.

Например, Президент США, являясь также и Верховным главнокомандующим армией, обязан получить одобрение высшего законодательного органа перед вводом войск в боевые действия. Однако Джордж Буш младший обратился в Конгресс США лишь после отправки армии в Ирак, когда боевые действия уже перешли в активную фазу. Такая же ситуация была и во время войны во Вьетнаме.

Германия, в свою очередь, пошла совершенно иным путем. ФРГ является парламентской республикой и стоит понимать, что, в сравнении с Россией, Президент в этой стране имеет куда меньше полномочий по отношению к исполнительной власти, глава которой – Федеральный Канцлер – фактически осуществляет управление государством.

Президент Германии (официально – Федеральный Президент Германии) избирается Федеральным собранием – органом, созываемым исключительно для этой цели. Согласно Конституции Федеральный Президент обладает весомыми полномочиями: представляет государство, осуществляет аккредитацию дипломатических представителей, назначение федеральных судей, офицеров, реализует право помилования и т.п. К полномочиям Президента Германии в отношении исполнительной власти можно отнести право на выдвижение кандидатуры Федерального Канцлера (главы исполнительной

власти) на рассмотрение парламента, утверждение его в должности или освобождение от нее; кроме этого, к таким полномочиям относится утверждение в должности и освобождение от нее федеральных министров по представлению Федерального Канцлера.

Обратимся к Конституции Финляндии: de jure именно Президент возглавляет высшую исполнительную власть, однако de facto главой Государственного совета (правительства) является премьер-министр. Помимо него, в правительство входит кабинет министров, состоящий из министров, которые возглавляют министерства, и министров без портфелей. На должность их назначает Президент по представлению Премьер-министра. Самого Премьер-министра выбирает парламент (Эдускунта), затем его кандидатуру формально утверждает глава государства. Также следует отметить, что срок полномочий Государственного совета оканчивается вместе со сроком полномочий Президента.

Рассмотрим статус Президента в Южно-Африканской Республике: он является одновременно и главой государства, и главой правительства (исполнительной власти). В его компетенцию входит осуществление исполнительной власти совместно с другими членами правительства, координация функций министерств и ведомств, проведение правительственного политического курса, осуществление права законодательной инициативы; Президент назначает и снимает с должности своего заместителя в правительстве и министров. Если письменные решения Президента носят характер нормативного правового акта, то они должны быть подписаны тем членом Правительства, к сфере деятельности которого данные документы относятся. Парламент может большинством голосов выразить свое недоверие Правительству (без Президента), и тогда Президент должен сформировать Правительство заново; также Парламент может выразить недоверие самому Президенту, в таком случае и он, и Правительство обязаны уйти в отставку.

Таким образом, в системе разделения властей Президент занимает несколько обособленное положение. Однако, помимо собственных полномочий, у него имеются различные права и обязанности, носящие комплексный характер во взаимодействии с двумя другими ветвями власти, но в особенности – с исполнительной властью.

Список литературы

[1] Конституция Российской Федерации. М.: Эксмо, 2015. 31 с.

[2] Авакьян С.А. Конституционное право России. 2-е изд., перераб. и доп. В 2 т. Т. 2. М.: Юристъ, 2006. 778 с.

[3] Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. 3-е изд. М.: Изд. Норма-Инфра, 2002. 800 с.

[4] Иванец Г.И., Калинский И.В., Червонюк В.И. Конституционное право России: энциклопедический словарь / под общей ред. В.И. Червонюка. М.: Юрид. лит., 2002. 432 с.

[5] Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция». 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. 587 с.

[6] Окуньков Л.А. Президент и Правительство (в механизме государственной власти) // Журнал российского права. 2001. №2. Режим доступа: http://www.juristlib.ru/book_2581.html (дата обращения 20.05.2015)

[7] Погорелый Е.Д., Филиппов К.В., Фесенко В.Ю. Политологический словарь-справочник. Ростов н/Д: Феникс, 2010. 318 с.

[8] Сахарова А. С. Президент и исполнительная власть: Федеральная доктрина и региональная практика // Сибирский Юридический Вестник. 2000. № 3. С. 25 – 28.