

КУРСОВАЯ РАБОТА

на тему: "Президент и законодательная власть РФ"

Введение

Целью моей курсовой работы является изучение законодательных органов государственной власти, изучение правового статуса Президента РФ.

В соответствии с поставленной целью, был определен следующий круг задач:

1. Законодательная власть;
2. Президент России: полномочия, место в системе органов власти.

Статус и полномочия Президента сформулированы в Основном законе России так, что на первое место выдвинуты цели и задачи укрепления государства, обеспечения конституционного правопорядка, согласованной работы всех органов государственной власти. Хотя, согласно принципам правового государства, провозглашенным Конституцией РФ, верховенство в системе органов государственной власти должно принадлежать закону, т.е. законодательному органу - в системе государственного управления - Федеральному Собранию, и, прежде всего, Государственной Думе, являющейся носителем народного суверенитета по принципам своего формирования на основе всеобщего избирательного права - фактически, приоритетное положение, более того, господствующее положение в системе органов государственной власти принадлежит Президенту.

1. Законодательная власть

1.1 Органы законодательной власти

Законодательную власть в России представляет только Федеральное Собрание Российской Федерации - Парламент Российской Федерации.

В соответствии со ст. 94 Конституцией РФ, Федеральное собрание признается парламентом России. Согласно ч. 1 ст. 95 Конституции РФ, Федеральное Собрание состоит из двух палат - Совета Федерации и Государственной Думы. Такая структура проистекает из федеративного государственного устройства, когда одна из палат является палатой общенародного представительства, а в другой палате реализуется представительство субъектов федерации.

Двухпалатная структура Федерального Собрания предполагает и значительную самостоятельность палат, что проявилось в их компетенции и в том, что они заседают раздельно - ч. 1 ст. 100 Конституции РФ. Конституция РФ предусматривает только три случая, когда Совет Федерации и Государственная Дума могут собираться для совместных заседаний:

- во-первых, для заслушивания посланий Президента РФ,
- во-вторых, с целью заслушивания посланий Конституционного Суда,
- в-третьих, для заслушивания выступлений руководителей иностранных государств.

Ст. 94 Конституции РФ указывает, что Федеральное собрание является представительным и законодательным органом России. Представительство - очень широкое понятие. В отношении государственных органов обычно полагают, что речь идет о представительстве интересов и воли избирателей, а мандат на такое представительство дают сами избиратели на выборах. В России в полной мере представительным органом является Государственная Дума, избираемая непосредственно гражданами. Думается, можно согласиться с мнением разработчиков проблемного комментария к Конституции РФ, согласно которому о представительном характере верхней палаты говорить приходится с натяжкой. Члены Совета Федерации, не избираются населением именно в качестве членов этой палаты Федерального собрания. Большинство из них избирается либо в качестве депутата законодательного органа субъекта РФ, либо в качестве главы администрации (Президента, губернатора, мэра и т.п.) субъекта Федерации, а уже членом Совета Федерации они становятся по должности.

В отношении понятия «законодательный орган» в Конституции РФ имеется четкое представление. Законодательный орган реализует законодательную составляющую государственной власти, закрепленную в ст. 10 Конституции. Сущность Федерального собрания как законодательного органа России состоит в том, что парламент РФ обладает правом принимать общеобязательные для исполнения на территории страны нормативно-правовые акты - федеральные конституционные законы и федеральные законы по вопросам своей компетенции.

Будучи законодательным органом, Федеральное собрание вместе с тем исполняет и некоторые довольно ограниченные контрольные функции за исполнительной властью. Этот контроль осуществляется посредством утверждения федерального бюджета Государственной Думой, а также использование права отказывать в доверии к правительству, которое в этом случае может быть отправлено в отставку Президентом РФ.

Также, для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную Палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом.

В этом проявляется принцип разделения властей, система сдержек и противовесов. Из этого мы видим, что законодательная власть имеет контроль, хотя довольно слабый в этом случае, за исполнительной властью в РФ.

Ст.ст. 102 и 103 Конституции РФ также являются юридическим выражением системы сдержек и противовесов в построении и функционировании высших органов законодательной, исполнительной и судебной власти, эти статьи перечисляют вопросы, которые находятся в ведении соответственно Совета Федерации и Государственной Думы. Это означает, что окончательное решение по этим вопросам (постановление) принимает соответствующая палата. Тем не менее решение большинства из этих вопросов так или иначе пересекается с конституционными полномочиями других органов государственной власти, предопределяется их позицией, а по некоторым вопросам решение палаты может порождать правовые последствия, отнюдь не вытекающие из полномочия палаты решать этот вопрос. Тем

не менее, назначение выборов Президента РФ и отрешение его также относится к ведению Федерального Собрания, и это сильная возможность парламента. Кадровые назначения, осуществляемые Советом Федерации, тоже входят в механизм сдержек и противовесов в отношениях между ветвями власти и в федеративных отношениях. Однако неурегулированность таких вопросов, как сроки предложения кандидатур Президентом, возможность или невозможность вторичного внесения отклоненной кандидатуры, порождает серьезные проблемы в сфере эффективного функционирования отдельных из указанных государственных органов и легитимности осуществления полномочий некоторыми должностными лицами. Из этого видно, что от законодательной власти так или иначе зависят исполнительная и судебная ветви власти, а законодательная зависит в какой-то мере от исполнительной.

1.2 Законодательные (представительные) органы власти республик в составе РФ

Законодательными органами власти республик в составе РФ являются их парламенты. Они избираются на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на четыре года или пять лет. Их численный состав колеблется от 27 (Ингушетия и Калмыкия) до 130 депутатов (Татарстан). Порядок формирования и численный состав определяются конституциями этих республик и законами о выборах их парламентов в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Компетенция парламентов республик складывается из следующих основных групп полномочий: конституционное строительство, экономическое и социально-культурное строительство, а также внешние сношения.

В области конституционного строительства парламенты республик принимают конституции и вносят в них изменения и дополнения; принимают законы, кодексы и вносят в них изменения и дополнения; осуществляют контроль за соблюдением и исполнением конституций и других законов республик; принимают решения по вопросам государственного устройства; решают вопросы об изменении границ республик; принимают решения о проведении республиканских референдумов; назначают выборы депутатов и глав республик; утверждают структуры органов исполнительной власти; дают согласие на назначение прокуроров республик Генеральным прокурором РФ; назначают председателей национальных банков республик по согласованию с Центральным банком России и др.

В области экономического и социально-культурного строительства парламенты республик определяют внутреннюю политику республик; утверждают перспективные государственные планы, важнейшие республиканские программы экономического и социального развития; обсуждают и принимают государственные бюджеты республик и осуществляют контроль за их исполнением.

В области внешних сношений определяют международные связи республики; ратифицируют и денонсируют международные договоры.

1.3 Законодательные органы власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов
полномочие президент законодательный парламент

Являются думы, собрания ит. д. этих субъектов Федерации (например, Московская городская Дума, Законодательное собрание Тверской области, Псковское областное собрание и т.д.). Эти органы избираются на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Срок полномочий депутатов не может превышать пяти лет.

Законодательные (представительные) органы регионов утверждают бюджет, принимают решения о введении или отмене налогов, сборов, пошлин и иных видов платежей, установлении льгот и преимуществ по налогам и платежам в бюджет; регулируют условия размещения займов, облигаций, лотерей; утверждают программы государственного, экономического, социального, культурного и национального развития; регулируют порядок образования и деятельности внебюджетных и валютных доходов региона, заслушивают отчеты об их исполнении; регулируют порядок приватизации, владения, пользования, распоряжения и управления объектами собственности; утверждают региональные программы приватизации объектов региональной и муниципальной собственности; регулируют порядок предоставления и изъятия земельных участков под объекты федерального, межрегионального и регионального значения, использования иных природных ресурсов, охраны объектов природы; регулируют в соответствии с федеральным законом вопросы охраны и использования объектов, имеющих историческую, культурную и научную ценность, памятников истории и культуры, расположенных на территории соответствующего региона; предоставляют дотации, субвенции, займы из средств бюджета действующим органам местного самоуправления. Законодательные органы власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов осуществляют международные связи этих субъектов Российской Федерации, ратифицируют и денонсируют международные договоры и соглашения.

1.4 Законодательная власть в системе разделения властей

Существующая форма правления в России соответствует президентско-парламентской модели. По Конституции РФ всенародно избираемый Президент провозглашается главой государства, а не носителем исполнительной власти, которая возлагается на Правительство. Однако Президент РФ имеет солидные полномочия, позволяющие ему влиять на состав и деятельность кабинета министров. Состав правительства зависит от результатов президентских выборов. Президент назначает Председателя Правительства с согласия Государственной Думы и решает некоторые иные вопросы, связанные с деятельностью правительства. Причем в случае, если Дума три раза подряд отказывается утверждать кандидатуру Председателя Правительства, то Президент имеет право распустить нижнюю палату парламента и назначить новые выборы. Президент также назначает членов кабинета министров по предложению председателя правительства и утверждает его

структуру. Он принимает решение об отставке правительства и также может отправить в отставку отдельных членов кабинета министров.

Двойная ответственность правительства, свойственная президентско-парламентским республикам, выражается не только в участии парламента в назначении премьер-министра, но и в ответственности правительства перед парламентом. Одна из форм подобной ответственности - возможность вынесения вотума недоверия. Государственная Дума РФ может отправить Правительство РФ в отставку в результате вынесения вотума недоверия. Окончательное решение об отставке правительства принимает Президент РФ, который может не согласиться с решением Государственной думы. Как отмечается в Конституции, «в случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству Российской Федерации, Президент Российской Федерации объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу». Сложность этой процедуры и политические риски, которые она влечет за собой, для Государственной Думы ставят под вопрос целесообразность ее реального осуществления, а для Президента открывает дополнительные возможности для неформального воздействия, как на кабинет, так и на парламент.

Конституция и федеральное законодательство РФ предполагает и иные формы контроля парламента за деятельностью правительства. Одной из самых важных среди них является контроль в бюджетной сфере. Правительство представляет Думе на утверждение федеральный бюджет и отчет о его исполнении, информирует Думу о ходе исполнения федерального бюджета, предоставляет необходимую информацию в Счетную палату РФ, которая осуществляет контроль над исполнением федерального бюджета. Государственная Дума вправе организовать специальные слушания, пригласить на них тех или иных членов правительства.

В целом Федеральное Собрание Российской Федерации реализует свои полномочия в трех главных сферах деятельности: законодательной, бюджетной и контрольной сферах.

Согласно Конституции право принятия федеральных законов принадлежит только парламенту страны. Основной закон прописывает довольно сложную процедуру прохождения законопроекта. Федеральные законы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, потом в течение пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации. Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты либо если в течение четырнадцати дней он не был рассмотрен Советом Федерации. Если закон не был одобрен Советом Федерации, создается согласительная комиссия, а закон вновь передается на повторное рассмотрение Государственной Думой. В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации федеральный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятый федеральный закон в течение пяти дней направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования. Президент Российской Федерации в течение четырнадцати дней

подписывает федеральный закон и обнародует его. Если Президент Российской Федерации в течение четырнадцати дней с момента поступления федерального закона отклонит его, то Государственная Дума и Совет Федерации в установленном Конституцией Российской Федерации порядке вновь рассматривают данный закон. Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом Российской Федерации в течение семи дней и обнародованию. После чего вступает в силу.

Несмотря на то, что за российским парламентом закреплено исключительное право принятия законов, его функции в этой сфере ограничены.

Первое ограничение состоит в наличии отлагательного вето у Президента РФ, который подписывает законы. Президент может закон не подписать и тогда он возвращается в парламент для повторного рассмотрения. Как уже отмечалось, для преодоления президентского вето требуется квалифицированное большинство (две третьих списочного состава обеих палат).

Второе ограничение заключается в том, что иные органы власти, прежде всего Президент и Правительство имеют право издавать указы и распоряжения, которые, в условиях отсутствия соответствующего закона, обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации. Кроме того, правительство, министерства и ведомства издадут разного рода подзаконные акты, которые с одной стороны необходимы для адекватной реализации принятых Думой законов, а с другой стороны способны корректировать и модифицировать законодательные решения. Третье ограничение состоит в том, что повестка дня законодательной власти, а значит, основные направления их деятельности и приоритеты непосредственно зависят от властных субъектов, которые обладают правом законодательной инициативы. Согласно Конституции это право принадлежит Президенту, Правительству, Государственной Думе, Совету Федерации, депутатам Государственной Думы и Совету Федерации, законодательным органам власти субъектов Российской Федерации, Конституционному, Верховному и Высшему арбитражному судам по вопросам их компетенции. Кроме того, согласно закону «О Правительстве Российской Федерации» Правительство дает письменные заключения на законопроекты, требующие финансирования из федерального бюджета, о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства и другие.

На практике Правительство Российской Федерации фактически является одним из самых активных субъектов законодательной инициативы, то есть самым существенным образом влияет на формирование повестки дня законодательных органов. Авторство значительной части рассматриваемых законопроектов принадлежит кабинету министров. Взаимодействие правительства с палатами Федерального Собрания обеспечивается полномочными представителями правительства в соответствующих палатах, назначаемыми на должность

правительством, и статс-секретарями - заместителями руководителей федеральных органов исполнительной власти.

Традиционно и по существу важнейшей функцией законодательной и представительной власти является разработка и принятие бюджета страны. Россия не является исключением. Бюджет принимается Государственной Думой, однако на этот процесс существенно влияет Правительство и Президент. Конституционное законодательство и сложившаяся практика предполагают, что бюджет основывается на сформулированных Президентом основных направлениях внешней и внутренней политики, а сам проект бюджета в качестве законопроекта разрабатывает Правительство. В результате законодатель в ходе четырех чтений фактически лишь модифицирует предложения правительства.

Также жизненно важными являются контрольные функции парламента вообще, а контроль над исполнением бюджета в особенности. Данный контроль Государственная Дума осуществляет не прямо. Создается Счетная палата Российской Федерации как специальный орган для осуществления этой функции.

Среди функций контроля над деятельностью исполнительной власти - не только возможность отставки правительства в результате вынесения вотума недоверия. Законодатели вправе приглашать отдельных членов правительства для заслушивания отчетов об их деятельности. Кроме того, могут создаваться комиссии парламента для рассмотрения отдельных политических проблем.

Как отмечалось выше, одно из отличий президентско-парламентской республики от президентской заключается в наличии у Президента РФ права роспуска парламента (точнее одной из палат - Государственной Думы) в оговоренных конституцией случаях. Основаниями для роспуска парламента могут стать вынесение вотума недоверия правительству или устойчивое несогласие между Президентом и Государственной Думой по поводу утверждения кандидатуры премьер-министра. Данные прерогативы призваны служить механизмами разрешения конфликтов, инструментами выхода из возможных тупиковых ситуаций, связанных с противоречиями между различными ветвями власти. Предполагается, что президент как глава государства может выступать в роли беспристрастного арбитра в случае конфликта между исполнительной и законодательной властями. Данные предположения коренятся в одной из авторитетных конституционалистских традиций, согласно которой глава государства, например, монарх, обладает особой интегрирующей, «посреднической» властью. Однако использование данной власти не предполагает ни существенных прямых сдержек и противовесов между ветвями власти, ни заметных дополнительных прерогатив главы государства. Как раз в российском случае данные условия не выполняются. Президент Российской Федерации обладает существенными полномочиями за пределами посреднической власти. Кроме того, высока степень взаимности выживания кабинета министров и парламента, то есть зависимости роспуска одного от существования другого. Все это делает рассматриваемые прерогативы Президента Российской Федерации избыточными, а то и просто опасными.

Ситуация может осложниться, если глава государства окажется непосредственно

связан с определенными политическими силами. Конституционное законодательство России не проясняет вопроса о партийных пристрастиях Президента. Это может создать и порой создает трудности в осуществлении посредничающей функции. Чтобы снизить вероятность такого рода ситуаций в Конституции содержится ряд ограничений и запретов на роспуск парламента, связанных в основном с избирательными циклами. Так, при вынесении вотума недоверия правительству Государственная Дума не может быть распущена в течение года после ее избрания. Государственная Дума не может быть распущена с момента выдвижения ею обвинения против Президента Российской Федерации до принятия соответствующего решения Советом Федерации, в период действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения, а также в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента Российской Федерации.

Реальное функционирование заложенной в Конституции системы разделения властей в РФ во многом зависит от характеристик политического режима и политической конъюнктуры. Еще в 1990-х годах существующую форму правления некоторые аналитики метафорически называли суперпрезидентской республикой на основании большого количества сосредоточенных в руках Президента РФ полномочий и функций. Вместе с тем, как раз в 1990-х гг. парламент часто занимал самостоятельные позиции по многим вопросам общественной и политической жизни. Это было обусловлено несовпадением политической позиции президента и президентского большинства в парламенте. Наличие значимых по численности оппозиционных фракций осложняло принятие законов в целом и в особенности тех, авторство которых принадлежало правительству и президенту. Несколько раз в Государственной Думе поднимался вопрос о доверии правительству и об импичменте Президенту. Правда ни та, ни другая процедура ни разу не была реализована до конца. Бурные дебаты и разногласия вызывали предлагаемые президентом кандидатуры на пост премьер-министра. Со значительными задержками принимались законы о государственном бюджете.

В целом существовавшее в 90-х гг. положение дел в плане разделения властей нельзя оценивать однозначно. С одной стороны, Государственная Дума выступала относительно независимым органом власти. Ее позиция сдерживала тенденции концентрации власти в руках исполнительных органов и Президента. С другой стороны, существующие противоречия снижали эффективность законодательной политики и системы управления в целом и создавали опасную ситуацию неразрешимых разногласий между законодательной и исполнительной ветвями власти, выходом из которой, как показала мировая практика, часто является усиление авторитарных тенденций в политической жизни.

В связи с консолидацией политического режима, произошедшей в 2000-х гг., отношения между законодательной и исполнительной властью претерпели существенные изменения. Большую роль в этом процессе сыграло формирование партийной системы с одной доминирующей партией. Абсолютное доминирование «Единой России» в Государственной Думе, установление более значительного

контроля центральной власти над порядком формирования Совета Федерации и снижение влияния этой палаты имело двоякие последствия. С одной стороны, увеличилась эффективность законодательного процесса с точки зрения количества и сроков принятия законопроектов, в первую очередь тех, авторство которых принадлежит исполнительной власти или Президенту РФ. Это произошло за счет того, что «партия власти» «Единая Россия» по результатам выборов в Государственную Думу 2003 г. получила большинство мест в парламенте, а по результатам выборов 2007 г. обрела конституционное большинство. Оппозиция не имеет реальных рычагов воздействия на законодательный процесс. С другой стороны, многие исследователи и аналитики отмечают, что такое положение дел означает фактическое нарушение конституционного демократического принципа разделения властей и превращение российского парламента в законодательный придаток исполнительной власти и Президента. Разделение властей при такой постановке вопроса получает исключительно функционально-технический характер, количество и качество сдержек и противовесов резко уменьшается.

2. Президент России: полномочия, место в системе органов власти

2.1 Основные полномочия Президента РФ

Президент Российской Федерации, будучи главой государства, является верховным представителем Российской Федерации и внутри страны, и в международной жизни. На него возложены выполнения задач, связанных с гарантией осуществления Конституции, прав и свобод, охраной суверенитета, независимости и целостности государства. В этих условиях он наделен необходимыми полномочиями и прерогативами.

Но государственную работу вершит не один Президент. Ее осуществляют все ветви власти, каждая из которых действует в пределах своего ведения и свойственными ей методами. Президент должен обеспечить координацию и согласованность деятельности всех органов власти. Президент действует не как указующая инстанция, а совместно с другими ветвями власти, принимая в той или иной степени участие в каждой из них.

Президент Российской Федерации участвует в осуществлении верховного представительства страны. Это право вытекает из того, что его избирают путем прямых выборов. Одно и то же лицо не может занимать должность президента два срока подряд.

В сфере взаимодействия с парламентом Президенту РФ принадлежат весьма значительные полномочия. Он назначает выборы в Государственную Думу и распускает ее в случаях, предусмотренных Конституцией, пользуется правом законодательной инициативы, может вернуть одобренный парламентом законопроект для повторного обсуждения (отлагательное вето), подписывает и обнародует законы. Таким образом, Президент России может оказывать весьма активное воздействие на работу парламента. Однако он не подменяет его. Он не может принимать законы. А издаваемые Президентом нормативные акты не должны

противоречить Конституции и основным законам.

Президент РФ обладает довольно широкими полномочиями в сфере государственного управления. Он назначает Председателя Правительства и по его представлению заместителей председателя и федеральных министров, принимает решение об отставке правительства. Для ограничения Президентского влияния на Правительство введен ряд запретов.

Прежде всего, Председатель Правительства РФ назначается Президентом с согласия Государственной Думы. Однако если Государственная Дума трижды отвергнет кандидатуру Председателя Правительства, то Президент вправе сам его назначить и при этом распустить Государственную Думу и объявить о новых выборах.

Реализация такого полномочия создает, конечно, особую неординарную ситуацию, которая все же не может привести к установлению единоличного президентского правления. Конституция не допускает этого.

Так, если государственная дума распущена, то новые выборы должны быть назначены в такие сроки, чтобы Государственная Дума нового созыва собралась на новое заседания не позднее чем через четыре месяца после роспуска. Значит период, в течение которого может отсутствовать парламентский контроль над Правительством, ограничен. Поскольку, по Конституции, Государственная Дума может выразить недоверие Правительству, то тем самым исход выборов предрешает судьбу Правительства. Правда сам Президент может не согласиться с Государственной Думой и не отправлять после выражения ей недоверия в отставку. Для того, чтобы решение о недоверии возымело должный эффект, оно должно быть подтверждено Государственной Думой по истечению трех месяцев. В случае если имел место досрочный роспуск Государственной Думы, Президент не может в течение года после выборов вновь распустить палату. Следовательно, остается только один выход - отставка Правительства.

Механизм, заложенный в Конституции Российской Федерации для разрешения возможного конфликта между законодательной и исполнительной властями, отличается большой сложностью. Президент - арбитр в споре между властями - может, во всяком случае теоретически, осуществлять в течение нескольких месяцев управление страной посредством Правительства, не пользуясь поддержкой Государственной Думы. После выборов Президенту так или иначе придется считаться с результатами выборов. Тем не менее, следует признать, что глава государства обладает большими возможностями для воздействия на законодательную и исполнительную власти. Он не просто арбитр, следящий за всеми ветвями власти, он сам участвует в деятельности всех государственных органов. Полномочия Президента. Президент Российской Федерации определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, он является Верховным Главнокомандующим Вооруженных Сил, осуществляет руководство внешней политикой, в случае угрозы агрессии вводит военное положение, а при иных особых обстоятельствах - чрезвычайное положение. Он решает вопросы гражданства, представляет кандидатуры для назначения на высшие государственные должности (например, Председателя Центробанка, судей Конституционного, Верховного и

Высшего Арбитражного Судов, Генерального прокурора Российской Федерации и др.). Он формирует Совет Безопасности и Администрацию Президента, назначает полномочных представителей Российской Федерации, высшее командование Вооруженных сил.

В России не предусмотрена парламентская ответственность главы государства. Это значит, что парламент не может заставить Президента уйти в отставку. Но это не значит, что глава государства свободен от следования предписаниям Конституции и законов. Если его деятельность приобретает противоправный характер, вступает в действие специальный механизм ответственности (импичмент). Президент Российской Федерации может быть привлечен к ответственности только в случае государственной измены или совершения иного тяжкого преступления. Наличие признаков такого преступления должно быть подтверждено Верховным судом РФ. После выдвижения обвинения следует довольно сложная процедура выражения импичмента. Надо сказать, что нынешнему президенту пытались выдвинуть импичмент, но эта попытка только показала, что это практически невозможно. Важнейшей конституционно-правовой гарантией обеспечения разделения властей и предупреждения злоупотреблений со стороны исполнительной власти остается механизм ответственного правления. Это значит, что Правительство РФ подконтрольно парламенту и несет политическую ответственность за свои действия.

2.2 Вопросы взаимодействия и баланса полномочий Президента и Парламента
Рассматривая порядок взаимодействия двух основных субъектов федеральной власти - Президента и Парламента, следует отметить, что законодатель закрепил основы такого взаимодействия в главе 4 Конституции Российской Федерации, которая в целом посвящена статусу именно Президента России, что еще раз подчеркивает высший статус Президента как органа государственной власти по отношению к другим субъектам.

Основы взаимодействия Федерального Собрания с Президентом охватывают чрезвычайно широкий спектр вопросов, в частности таких, как согласование назначений ряда должностных лиц, назначение выборов и роспуск Государственной Думы, участие Президента в законодательном процессе, введение военного и чрезвычайного положения, отрешение Президента от должности и другие.

Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации. - М.: ТК Велби, Издательство Проспект, 2004. - С. 144.

В соответствии со ст. 83 Конституции РФ Президент Российской Федерации:

- назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации;
- имеет право председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации;
- принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации;
- 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;

- по предложению Председателя Правительства Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров;
- 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;
- формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, статус которого определяется федеральным законом;
- утверждает военную доктрину Российской Федерации;
- формирует Администрацию Президента Российской Федерации;
- назначает и освобождает полномочных представителей Президента Российской Федерации;
- назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации;
- назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях. Таким образом, совместные полномочия Президента и Парламента можно условно подразделить на несколько групп, в зависимости от выполняемых этими органами функций.

Прежде всего, это формирование органов государственной власти. Так, Президент назначает Председателя Правительства Российской Федерации, но осуществляет это только с согласия Государственной Думы - нижней палаты парламента России. Как видно, Президент имеет большие полномочия, связанные с формированием федеральных органов государственного управления. Значительный объем такого рода полномочий обусловлен следующими причинами.

Поскольку путем всенародных выборов программ лица, ставшего Президентом, поддержана избирателями, он, естественно, должен обладать определенными полномочиями в формировании федеральных органов исполнительной власти. Так как реализация его программы в основном лежит на органах исполнительной власти, полномочия Президента в отношении их формирования наиболее значительны. Составляющий одну из основ конституционного строя Российской Федерации принцип разделения властей не допускает, чтобы какой-либо орган государственной власти Российской Федерации был обязан своим «рождением» только одной ветви власти. Поэтому в соответствии с Конституцией в формировании федеральных органов государственной власти задействованы и Президент, и Федеральное Собрание - представитель Парламента. Это достигается двумя путями: либо Президент назначает определенных должностных лиц, а Парламент одобряет, либо Парламент назначает, а кандидатуры предлагает Президент.

В отношении формирования исполнительной власти полномочия Президента

наиболее широки.

Так, Президент назначает Председателя Правительства, заместителей Председателя Правительства и федеральных министров.

Что касается органов судебной власти, то Президент предлагает кандидатуры судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда и т.п., а назначает указанных лиц Совет Федерации.

Также в совместной компетенции Президента и Парламента находится утверждение и отзыв дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях. Однако роль Парламента здесь, в сущности, номинальна. Президент назначает и отзывает дипломатических представителей после консультаций (а не согласования), с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания.

Исследованный порядок формирования федеральных органов государственной власти должен, как уже указывалось выше, стать гарантией против их ориентации на одну из ветвей власти.

Ст. 84 Конституции Российской Федерации содержит полномочия Президента Российской Федерации по взаимодействию с федеральной законодательной властью. Осуществление государственной власти невозможно без тесного сотрудничества, взаимодействия глав государства с парламентом. В демократическом государстве законодательная и судебная ветви имеют рычаги взаимного влияния. В рамках такого же влияния строятся отношения между Президентом России и палатами Федерального Собрания Российской Федерации.

В отношениях с Государственной Думой на Президента возложен ряд иных полномочий, связанных с деятельностью данного государственного органа. Так, согласно ст. 84 Конституции РФ Президент назначает выборы Государственной Думы в соответствии с Конституцией и федеральным законом, а также распускает Государственную Думу в случае и порядке, предусмотренных Конституцией.

Последнее полномочие выступает как правовое средство разрешения конфликтных, тупиковых ситуаций, угрожающих самим условиям государственности. Конституция предусматривает три основания роспуска Государственной Думы Президентом: трехкратное отклонение представленных Президентом кандидатур Председателя Правительства (ч. 3 ст. 111); повторное в течение трех месяцев выражение недоверия Правительству (ч. 3 ст. 117); отказ в доверии Правительству, вопрос о котором был поставлен по инициативе его Председателя (ч. 4 ст. 117).

Государственная Дума не вправе, в свою очередь, решить вопрос об отставке Президента, однако такое полномочие предоставлено другой палате Федерального Собрания - Совету Федерации, который вправе отрешить Президента Российской Федерации от должности в случаях, установленных законом.

Президент и Парламент обладают равной законодательной инициативой и вправе вносить законопроекты для обсуждения. Однако, в отличие от Парламента, Президент законы не принимает. Таким правом наделена Государственная Дума. В то же время, после принятия закона, он может быть отклонен Советом Федерации. Но и в законотворческом процессе наблюдается тесная взаимосвязь деятельности

Президента и Парламента, поскольку, если закон принят Государственной Думой и не был отклонен Советом Федерации, он поступает именно к Президенту, который подписывает и обнародует его.

Средством влияния главы государства на деятельность Федерального Собрания является и предусмотренный п. «е» ст. 84 Конституции РФ институт послания Президента парламенту о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. Ст. 84 Конституции в самом общем виде определяет основное содержание послания: положение в стране, основные направления внутренней и внешней политики.

Президент Российской Федерации утверждает военную доктрину Российской Федерации, является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами России, назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил, формирует и возглавляет Совет Безопасности. Ему предоставлено право в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии вводить на территории страны или в отдельных ее местностях военное положение. Однако введение военного положения, как и введение чрезвычайного положения, возможны только при соблюдении условия незамедлительного сообщения об этом Совету Федерации и Государственной Думе (ч. 2 ст. 87 Конституции РФ). В то же время Президенту Российской Федерации не принадлежит право объявления войны и заключения мира. Этот вопрос относится к исключительной компетенции Совета Федерации (ст. 106 Конституции Российской Федерации).

В соответствии со ст. 93 Конституции РФ Президент России может быть отрешен от должности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления и заключением Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

Таким образом, как следует из п. 1 ст. 93 и п. «ж» ст. 103 Конституции РФ выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации - это прерогатива Государственной Думы. Она должна образовать специальную комиссию, которая в соответствии с Регламентом Государственной Думы оценивает соблюдение процедурных правил и фактической обоснованности обвинения. Специальная комиссия заслушивает на своих заседаниях лиц, имеющих сведения о фактах, положенных в основу предложения о выдвижении обвинения, рассматривает соответствующие документы, заслушивает представителя Президента. Предложения о выдвижении обвинения против Президента рассматриваются на заседании Государственной Думы.

Решение об отрешении Президента Российской Федерации от должности принимает Совет Федерации. Однако отрешение Президента от должности на основании предъявленного обвинения не означает привлечения его к уголовной ответственности.

Нельзя не заметить, что процедура отрешения Президента Российской Федерации от

должности весьма своеобразна и достаточно сложна. Существуют даже предположения, что Президента в рамках имеющейся на сегодняшний день процедуры вообще невозможно отрешить от должности. Таким образом, эта сложность не позволяет парламенту превратить ее в орудие политической борьбы и угрожать Президенту отстранением от должности по чисто политическим мотивам. По классификации, принятой в науке конституционного права, в Российской Федерации существует модель полупрезидентской, или смешанной формы правления, сочетающей в себе признаки и президентской, и парламентской республик. Однако в реальности, как показывает анализ вышеизложенных конституционных норм о взаимодействии Президента и парламента, не по всем категориям можно определить Россию именно как полупрезидентскую республику, скорее, она носит в себе явные черты президентской. Впрочем, по этому вопросу нет единства мнений ни у теоретиков, ни у практиков.

Так, изначально модель республики в Российской Федерации строилась по образцу французской, инициированной в 1958 году генералом де Голлем. При выборе именно этой модели, как считает М.А. Краснов *Россия как полупрезидентская республика: проблемы баланса полномочий // Государство и право. 2003. №10. - С. 16.*, действовало несколько факторов.

Во-первых, приходящая после крушения авторитарного строя политическая сила заинтересована не просто в закреплении новых общественных отношений, но и в стабильности. А это требует, с одной стороны, чтобы была обеспечена оперативно действующая эффективная защита демократической трансформации при минимизации возможностей для парламентско-правительственных кризисов и конституционных тупиков, а с другой, - возможность согласования политических интересов. Первую способен гарантировать президент, наделенный довольно широкими полномочиями, вторую - парламент, имеющий рычаги воздействия на правительство, но и сам несущий ответственность.

Во-вторых, незримыми аргументами при принятии новых конституций в ряде европейских стран послужили обстоятельства, связанные с возникновением Пятой республики (нарастающее брожение в обществе, грозившее перерасти в гражданскую войну) и результаты конституционной реформы во Франции, положительно сказавшиеся на укреплении ее государственности.

В-третьих, как и во Франции, при принятии конституции складывался фактор личности лидера реформаторских сил, еще не размежеванных политически. Личность Президента воспринималась больше как харизма, чем «управленец», требовался именно тип «национального освободителя».

Таковы основные предпосылки модели полупрезидентской, смешанной модели республики.

Впрочем, доктрина допускает и иные ее черты, с которыми, однако, не всегда можно согласиться. Так, Н.А. Сахаров *Институт президентства в современном мире. - М.: 1994. - С. 27.* пишет, что «в любом случае правительство при полупрезидентской системе правления обладает большой независимостью от президента, поскольку опирается на парламентское большинство». В итоге премьер

оппозиционной президенту партии не подчинен президенту, и глава государства может оказаться в роли «генерала без армии». О той же опоре правительства на парламентское большинство в полупрезидентских республиках говорит и Б.А. Страшун. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Отв.ред. Б.А. Страшун. Т.1-2. Изд. 3-е. - М.: 1999. - С. 351. Однако далее он пишет, что в этих странах «глава правительства, на которого возложено текущее управление, подчас выступает в роли «мальчика для битья»: если что-то не получается, то причина не в политическом курсе президента, а в плохом проведении этого курса правительством. Но если правительство опирается на парламентское большинство, оппозиционное президентской партии, кабинет трудно превратить в «мальчика для битья». На самом же деле такое противоречие объясняется во многом противоречивостью самой полупрезидентской конструкции. К тому же в разных странах с полупрезидентской формой различны конфигурации отношений в треугольнике: президент - правительство - парламент. Такие конфигурации на практике и определяют возможности для стимуляции или, наоборот, торможения развития политической конкуренции.

Таким образом получается, что итак не самая удачная модель полупрезидентской республики, сложившись в Российской Федерации с учетом собственной специфики страны (особенно если учесть семидесятилетний опыт правления советской власти), говорит о том, что прерогативы основных институтов государственной власти в России до сих пор не сбалансированы. И это накладывает отпечаток на всю публичную жизнь страны, поскольку определяет существо политической системы, а последняя непосредственно влияет как на векторы развития, так и на качество федеративных отношений.

Сконструированная на основе российской Конституции 1993 года политическая система именно в силу не до конца сбалансированных полномочий между институтами власти объективно ведет к тенденции безоппонентного режима. Как видится, не одна лишь Конституция «виновата» в складывающейся ситуации. Здесь действуют разнообразные факторы: идейная недосказанность на старте российских преобразований, обусловившая мировоззренческую «кашу»; патерналистские стереотипы; отсутствие системного реформирования государственного аппарата; несправедливость распределения национального богатства; разочарование в новых институтах, с которыми большая часть общества связывает все негативные проявления жизни, и многое другое. Но роль Конституции как раз и должна заключаться в минимизации негативных факторов, сопутствующих переходному периоду. Прежде всего, она должна содействовать созданию системы публичной политической конкуренции. А вот этот-то потенциал в ней, как оказалось, не заложен. Краснов М.А. Россия как полупрезидентская республика: проблемы баланса полномочий // Государство и право. 2003. №10. - С. 22.

Длительное время считалось, что российская Конституция не мешает созданию конкурентной политической среды. Однако в реальности в ней есть такие положения, которые препятствуют созданию системы «качающегося маятника» (оппозиционная сила становится правящей и наоборот, но при этом не меняется

политический режим). В числе таких положений следует отметить: ничем не обусловленное право Президента отправлять Правительство (Премьера) в отставку; определение главой государства основных направлений внутренней и внешней политики; возможность отмены им постановлений и распоряжений Правительства в случае их противоречия Указам Президента; обязанность Президента распустить Государственную Думу при ее трехкратном отказе с президентской кандидатурой премьер-министра; подпись Президентом как последней инстанцией федеральных законов и т.д.

Фактически на сегодняшний день сложился так называемый институт президента - «хозяина», «гаранта», поскольку правительство, как таковое, самостоятельностью не обладает. Причем, наличие такого института обоснованно, но при соблюдении определенных условий. Так, зона политической ответственности президента может находиться только в области сохранения и укрепления основ государственности в рамках конституционного строя, ответственного лидерства в чрезвычайных ситуациях, разрешения конституционных тупиков, политический арбитраж. Для этой роли не стоит «скупиться» на предоставление полномочий президенту и только в этой роли может быть оправдана беспартийность главы государства.

Заключение

Подводя итоги по данной курсовой работе можно сделать выводы, что основные полномочия Президента РФ можно разделить на несколько основных групп: Полномочия Президента РФ, связанные с формированием других государственных органов и по оказанию воздействия на их деятельность; связанные с деятельностью Федерального собрания; в области внутренней политики; в области обороны и внешней политики и другие полномочия Президента РФ. Осуществление этих полномочий предполагает определенные права и функции президента в законодательном процессе.

Формулировка статуса Президента РФ, содержащаяся в конституции РФ, означает, что президент занимает особое место в системе органов государственной власти, не входит на прямую, непосредственно ни в одну из трех ветвей. Таким образом, Президент обеспечивает функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Осуществление полномочий Президента РФ предполагает определенную его компетенцию и полномочия в сфере правотворчества.

Законодательные полномочия Президента связаны со сферами законодательства и исполнения законов. Центральное место в этих полномочиях занимают право законодательной инициативы и отлагательного вето. В целом, полномочия и компетенция, президента в законодательном процессе, не превращают Президента в орган законодательной власти, а значит, не противоречат принципу разделения властей. Они, направлены на обеспечение осуществления полномочий Президента РФ как гаранта конституции и носят скорее уточняющий характер.