

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

На правах рукописи

ЗУБКОВА ПОЛИНА СЕРГЕЕВНА

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА:
СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ (НА ПРИМЕРЕ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ И США)**

направления подготовки 40.03.01 –«Юриспруденция»
юридического факультета СГУ им. Н.Г.Чернышевского

Автореферат бакалаврской работы

Научный руководитель

Доцент кафедры конституционного и
муниципального права, к-т. полит. наук,
доцент

Е.В. Бердникова

Зав. кафедрой конституционного и
муниципального права, д-р юрид. наук,
заслуженный юрист РФ, профессор

Г.Н. Комкова

Актуальность темы исследования. В настоящее время институт президентства претерпевает изменения в его конституционно-правовом регулировании, в связи с чем особо актуальным является рассмотрение вопросов, связанных с порядком его избрания и кругом полномочий.

В современных реалиях заново встает вопрос о системе взаимоотношений президента с иными ветвями власти, изменения системы сдержек и противовесов, вследствие чего детальное изучение норм, регулирующих данный институт, а также перспектив его развития представляет особый интерес.

Президент в первую очередь является гарантом конституции и обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Известно, что проблематика организационно-правового механизма обеспечения конституционных прав и свобод конкретно в России, скорее всего, кроется в постоянно продолжающихся реформах, относительной нестабильности текущего законодательства, регулирующего данный механизм.

Представляется, что сейчас довольно остро стоит вопрос о повышении эффективности функционирования механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина, а также существует необходимость выработки научно-практических рекомендаций, в связи с чем в первую очередь изучение института президентства является важной задачей.

Традиционно президент любого государства занимает главенствующее место в иерархии государственных органов, традиционно обладая достаточно широкими полномочиями, обеспечивает стабильность и преемственность механизма государственной власти, а также осуществляет верховное правительство страны на международной арене.

Политическая необходимость поста главы государства вытекает прежде всего из потребности обеспечить устойчивость сложной системы управления государственными делами.

Учитывая тот факт, что институт президентства зародился в Соединенных Штатах Америки еще в далеком 18 веке, представляется интересным изучение данного института в современной Америке, поскольку

Америка бесспорно является страной, где насчитывается наибольшее количество президентов – 45.

Объектом данного исследования являются конституционные правоотношения, связанные регулированием института президентства в РФ и Соединенных Штатах Америки.

Предмет исследования составляют конституционно-правовые нормы, устанавливающие правовое положение, порядок избрания и прекращения полномочий Президента РФ и Президента США.

Целью работы является раскрыть конституционно-правовое содержание института президентства в РФ и США.

Для достижения обозначенной цели необходимо решить следующие задачи:

- рассмотреть сущность института президента как гаранта Конституции РФ и главы государства;
- охарактеризовать порядок избрания и прекращения полномочий Президента РФ;
- проанализировать особенности конституционно-правовой ответственности Президента РФ;
- раскрыть полномочия Президента РФ в различных сферах государственной деятельности;
- изучить процесс и стадии избрания президента США;
- проанализировать полномочия президента США;
- отразить причины досрочного прекращения президентом США своих полномочий.

Степень разработанности проблемы. Исследованию некоторых вопросов данной темы посвящены труды многих российских ученых, в которых представлены различные позиции по вопросу о функционировании президентской власти в указанных странах. Ценным источником при подготовке данного исследования стали работы таких известных ученых, как: С.А. Авакьян, М.В. Баглай, П.Д. Баренбойм, С.В. Боботов, Т.А. Васильева, В. Б. Исаков, А.Д. Керимов, В.В. Маклаков, М.Н. Марченко, А.В. Мицкевич, А.А.

Мишин, А.Ф. Б.А. Страшун, М.С. Студеникина, Б.Н. Топорнин, Н.Ю. Трещетенкова, В.Е. Чиркин, Т.Я. Хабриева.

Из современных зарубежных источников использовались работы таких авторов, как Ф. Ардан, А. Балдассарре, П. Бариле, Ф. Бассанини, А. Загребельски, М. Дюверже, М. Ганино, К. Крисафулли, М. Лесаж. П. Мортати и многих других.

Методологическая основа исследования. В процессе решения поставленных задач и достижения цели данного исследования автор опирался на современные методы познания, разработанные философской и юридической науками. В ходе работы над исследованием применялись диалектический, формально-логический, исторический методы, использовались данные социологических исследований.

Структура бакалаврской работы: Данная бакалаврская работа состоит из введения, двух глав, разбитых на шесть параграфов, заключения и библиографического списка.

Основное содержание работы

Глава первая. Согласно Конституции РФ 1993 г. Президент Российской Федерации является главой государства. Это обычная характеристика президента, широко распространенная в мире. Будучи главой государства, Президент РФ, естественно, выступает как высшее должностное лицо. Это в сущности ничего не добавляет к правам и положению Президента, и такая его характеристика в действующей Конституции РФ отсутствует. Прежняя российская Конституция и Закон о Президенте РСФСР от 24 апреля 1991 г. не использовали по отношению к нему формулу «глава государства» (он был высшим должностным лицом и главой исполнительной власти, однако и тогда имел набор полномочий, свойственных главам государств). Им, но только в этом качестве, присущ (причем, даже в государствах с разными формами правления, в том числе и в монархических) в целом стандартный перечень прав, что, однако, не исключает разнообразия их содержания и состава в разных странах).

Во многих странах компетенция президента ими не исчерпывается. В президентских республиках (а также при других формах правления с

«сильным» президентом) она включает полномочия главы исполнительной власти, обеспечивающие управление страной. В таких государствах имеется как бы дуализм правового статуса президента, но он мнимый, поскольку эти полномочия сосредоточены в одном государственном институте, в руках одного лица, хотя эти две составные части выделяются довольно отчетливо. В парламентских странах статус главы государства и реальные полномочия главы исполнительной власти разъединены, они принадлежат двум разным лицам. Однако, между этими группами прав существует внутренняя связь, требующая определенного единства в их осуществлении, внешним юридическим выражением которой является институт контрассигна-туры. Он обеспечивает единство действий главы государства и правительства, исполнительной власти. Разграничение прав главы государства и полномочий главы исполнительной власти обычно проводится в зарубежном государственном праве и отечественной науке государственного права зарубежных стран.

Возникает вопрос о традиционном перечне и содержании полномочий главы государства. К ним относят права, которые, как правило, в прямом смысле не являются управленческими, в основном не направлены непосредственно на организацию исполнения законов, решение вопросов управления (но все же они - в сфере исполнительной власти и направлены на применение правовых норм), и в то же время не являются непосредственным осуществлением законодательной власти, хотя могут быть связаны с этим, так же как и с осуществлением исполнительной власти. Объективная граница компетенции главы государства, если руководствоваться содержанием полномочий и абстрагироваться от их принадлежности, несколько условна. Не случайно главы государств обычно относят к исполнительной власти, хотя и в конституциях и в доктрине может отмечаться их участие в осуществлении законодательной власти. К компетенции глав государств обычно относят ряд полномочий, связанных с осуществлением законодательной власти, деятельностью парламента: право подписывать законы и право вето, право созывать очередные и внеочередные сессии парламента, распускать нижнюю

палату парламента, а иногда - обе палаты (этим правом обычно не наделяются главы президентских республик в их классическом варианте), право обращаться с посланиями к законодательному органу. Главы государств наделяются и полномочиями, связанными с организацией и деятельностью исполнительной власти, ее осуществлением в некоторых сферах государственной жизни. Они (в той или иной форме и степени) участвуют в формировании правительства, обладают внешнеполитическими полномочиями, правами в сфере обороны и безопасности, выступают верховными представителями государства в международных отношениях, ведут международные переговоры, заключают и ратифицируют международные договоры, назначают послов, при них аккредитуются иностранные дипломатические представители они часто наделяются правом объявления войны и заключения мира (однако, обычно для этого требуется санкция парламента). Главы государств, как правило, обладают правом помилования, наделены полномочиями награждать орденами и медалями, присваивать почетные звания.

Следует еще раз подчеркнуть, что при разных формах правления права главы государства могут иметь совершенно различное юридическое значение от чисто номинальных, осуществляемых на практике правительством в парламентарных государствах до вполне реальных полномочий глав президентских, некоторых смешанных республик, а также в суперпрезидентских и президентско-монархических формах правления. Тем не менее в некоторых парламентарных странах (например, Великобритании, Индии) не имеется юридических ограничений деятельности главы государства по осуществлению формально принадлежащих им обширных полномочий, но в силу традиций, конституционных соглашений он их самостоятельно не осуществляет.

Институт главы государства в современном его виде формировался под влиянием монархии. В ходе его исторической эволюции монарх утрачивал реальные полномочия по управлению страной, которые перешли к правительству и его руководителю - подлинному главе исполнительной власти, но формально сохранил права главы государства. (Имеются в виду, конечно,

парламентарные монархии, прежде всего европейские, а не сохранившиеся до сих пор монархические государства, в которых их глава обладает реальной властью). Отмеченный выше внешний, ложный дуализм исполнительной власти в парламентских государствах, таким образом, обусловлен историческими процессами, генезисом института главы республиканского государства. В отечественной литературе получила заметное распространение точка зрения, что институт главы государства - анахронизм, который в современном государстве можно было упразднить без ущерба для государственного механизма. Действительно в парламентских странах реальная властная управленческая роль главы государства практически отсутствует (а в президентских формах большое значение президентов обусловлено их правовым положением как глав исполнительной власти). Многие права парламентского главы государства можно было бы передать правительству или его главе, и подтверждается это в частности тем, что они осуществляются по указанию правительства, в том числе иногда и такие важные для функционирования властей и в целом политической системы как право роспуска парламента. Акты президента должны быть контрассигнованы, иначе они не имеют силы.

Глава вторая. В правовом государстве статус главы государства максимально точно определяется конституцией и принимаемыми на ее основе законами. Это необходимо для того, чтобы лицо, занимающее высшее положение в государстве, имело ясные права и обязанности и не могло, выходя за установленные пределы, своими действиями порождать угрозу конституционным правам и свободам граждан.

Конституционный статус реализуется в нормах Конституции, определяющих функции и полномочия главы государства. Эти два понятия очень близки друг к другу, но не тождественны. Под функциями обычно понимаются наиболее важные общие обязанности главы государства, вытекающие из его положения в системе органов государственной власти, полномочия вытекают из функций и состоят из конкретных прав и обязанностей главы государства по вопросам, отнесенным к его компетенции.

В той мере, в какой функции и полномочия присущи исключительно главе государства (т.е. не делятся с парламентом, правительством или судебными органами), они называются прерогативами главы государства.

Функции главы государства не могут быть конкретизированы полномочиями в полном объеме. Поэтому у главы государства всегда есть нераскрытые в конституции полномочия, которые выявляются в экстраординарных непредвиденных условиях, получая де-факто признание парламента или опираясь на судебное толкование конституции.

При исследовании феномена президентской власти невозможно ограничиться только анализом относящихся к президентству конституционных и других правовых норм. Не менее важно и определение соотношения этих норм с политической практикой президентов. В данной главе ставится цель сравнить конституционные полномочия американского и российского президента, соотнести конституционные нормы с политической практикой, а также проанализировать применение принципа разделения властей в конституционном механизме США и России, определить особенности политических отношений и формы правления данных стран.

Американская Конституция обнаружила эффективность закреплённой ею модели общественного договора и принципов "политической игры" на разных этапах американской истории. Однако, следует отметить, что в настоящее время вопросы конституционного права регулируются также конституциями и законами отдельных штатов, законами Конгресса и особенно решениями Верховного суда США. Последний своими толкованиями без изменения текста конституции создает новые конституционные нормы ("живая конституция"), так как акт 1787 г. состоит из довольно пространных статей и в ряде случаев не отвечает современным общественным отношениям. Конституция США лишь в самых общих чертах закрепляет компетенцию Президента, его функции и формы взаимоотношений с другими ветвями власти.

Основываясь на традициях общего права, на толковании конституционных норм, относящихся к компетенции судебной ветви власти, сложившейся конституционной доктрины и практики, Верховный суд США не

мало сделал для того, чтобы в ходе осуществления конституционного контроля приспособить Конституцию к потребностям времени. Не исключено установление совершенно новых судебных прецедентов и принципов, не имевших ранее аналогов в конституционной доктрине и судебной практике.

За всю свою историю президентская власть в США сохранила практически все свои конституционные полномочия, хотя и претерпела значительную эволюцию. Существенное смещение баланса, задуманного учредителями Конституции, в пользу президентства - особенность конституционного президентства в США. Американский политолог Л.Фишер уподобляет институт президентства некой геологической формации. Основой здесь выступает именно конституционные полномочия, "заложенные там тонким слоем, но они со временем обросли многочисленными институциональными функциями, прецедентами, традициями, толкованиями судебных властей, односторонними инициативами исполнительной власти".

Отцы-основатели изначально стремились воплотить в посту Президента сильную исполнительную власть, способную обеспечить единство страны, ее суверенитет и управление делами союза. Согласно статье II Конституции Президент - высшее должностное лицо в государстве. Уникальность положения американского Президента состоит в том, что он одновременно объединяет две роли, являясь и главой государства, и главой исполнительной власти. В отличие от парламентарной республики президент осуществляет исполнительную власть самостоятельно, а не по совету кабинета министров. Совета или кабинета министров в точном значении этого понятия в США нет, министры (помимо управления своими ведомствами) выполняют роль советников Президента, а не образуют правительства. Сказанное отнюдь не означает, что министры не имеют исполнительной власти по вопросам, отнесенным к их ведению. Однако они осуществляют такую власть на основе делегирования им соответствующих полномочий Президентом.

Президент как символ государства. Он - олицетворение единства государства, символ нации; главный представитель государства в отношениях с другими странами. В этом качестве он возглавляет государственные

церемонии, принимает глав иностранных государств, наносит государственные визиты в другие страны. Ему принадлежит право отсрочки исполнения приговоров и помилования осужденных.

Президент как глава исполнительной власти. В этой роли он формирует администрацию, т.е. правительство в узком смысле, назначает с "совета и согласия" высших должностных лиц и определяет их полномочия; назначает судей федеральных судов и генерального прокурора; направляет всю деятельность государственного аппарата. Как глава федерального правительства он несет ответственность за общественный порядок в стране, ее экономическое положение, энергообеспечение и состояние окружающей среды, следит за исполнением законов. Закрепление Конституцией последнего полномочия в столь общей форме послужило основанием для возникновения концепции "подразумеваемых полномочий" президента.

Заключение. Таким образом, институт президентства в России прошел длительный путь становления и развития, предпосылки для появления которого зародились еще в дореволюционный период. Проблемы становления этого института и в целом воплощения в государственном аппарате идеи разделения властей на начальных этапах объясняются особенностью историко-культурного развития российского государства, в которой первостепенную роль играла беспрекословная власть самодержца. В дальнейшем, становление сильной фигуры политического лидера в лице президента было обусловлено рядом факторов, связанных с деятельностью партии. В первую очередь это была назревшая необходимость в принятии оперативных решений и ухода от крайней формы парламентаризма. Впоследствии сферы его влияния расширились и укреплялось его место в системе сдержек и противовесов по отношению к иным ветвям власти.

На Президенте как непосредственном гаранте конституции Российской Федерации лежит множество обязанностей и функций, требующих необходимость их исполнения. Координация деятельности государственного аппарата, защита интересов государства на международной арене и создание политики, которая бы обеспечила достойные условия существования и

реализации прав и свобод человека и гражданина – всё лежит на плечах главы государства, избранного народом быть гарантом, принятого ими же основного закона страны.

Президент РФ обладает обширными полномочиями в отношении с федеральными органами исполнительной власти. Глава государства не только определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, но и в той мере воздействует на Правительство РФ. Именно на исполнительные органы государственной власти падает основная нагрузка по реализации наиболее важных и сложных задач, стоящих перед государством. Отсюда и такое пристальное внимание главы государства к вопросам их организации и деятельности, обширные президентские полномочия по отношению к ним. Нельзя точно сказать, хорошо это или плохо. Президент РФ – это гарант Конституции РФ, гарант прав и свобод человека и гражданина. И с помощью такого воздействия на исполнительную власть он реализует положения ст. 80 Конституции РФ.

Можно констатировать единство взглядов всех исследователей на то, что Президент РФ обладает широкими полномочиями в различных сферах государственной жизни. В одних случаях эти полномочия носят прерогативный характер (т.е. принадлежат исключительно ему), в других соприкасаются с полномочиями других органов государственной власти, способствуя решению вопросов во взаимодействии на основе принципа разделения властей. Совокупность президентских полномочий сбалансирована с полномочиями этих других органов государственной власти, образуя систему сотрудничества и взаимных противовесов

Необходимо учитывать, что это скорее стратегический рычаг влияния президента, и его не стоит использовать слишком часто, мешая работе законодательного органа. Необходимый эффект достигается самой лишь угрозой применения вето, высказанной президентом или его представителем в Совете Федерации, чтобы побудить парламентариев более ответственно подойти к обсуждению законопроекта.

Таким образом, институт вето главы государства продолжает оставаться одним из самых эффективных способов реализации функции гаранта конституции главой государства в законодательном процессе

Впервые институт президента в современном его значении был закреплен Конституцией США 1787 г. США — президентская республика. Поэтому Президент США наделен широкими полномочиями в системе органов государственной власти. Он является одновременно главой государства и главой всей системы исполнительной власти в стране. Избирается Президент в результате косвенных (двухступенчатых) выборов на четырехлетний срок. При этом главой государства может стать только гражданин США по рождению, достигший 35-летнего возраста и проживающий на территории США не менее 14 лет. Полномочия американского президента делятся на полномочия его как главы государства и полномочия как главы исполнительной власти. Досрочное прекращение полномочий Президента возможно в нескольких случаях: отстранение от должности (импичмент), отставка, смерть и неспособность осуществлять полномочия и обязанности по своей должности.

Стоит отметить, что президент для США имеет очень большое значение. Данный институт непрерывно функционирует с момента своего первого появления в США и до сих пор вот уже более 2-х веков подряд. Это показывает эффективность института президента, ведь сегодня США — крупнейшая капиталистическая страна, достигшая высокой степени экономического и технологического развития и занимающая ключевые позиции в мире по объему ВВП, качеству жизни населения. США также оказывает решающее влияние на международные отношения.