

§ 1. Становление института Президента в Российской Федерации

Институт президентской власти имеет сравнительно короткую историю в развитии российской государственности. Советской республике, какой Россия была в течение трех четвертей XX века, такого рода институт был органически чужд. С господствовавшей концепцией полновластия Советов, соединения в них законодательной и исполнительной власти был несовместим принцип разделения властей, одним из выражений которого является наличие в системе органов власти Президента.

В советском государстве в теоретической литературе (со слов И.В. Сталина) часто называли коллегиальным президентом Президиум Верховного Совета СССР.

Однако такая трактовка сущности этого органа неправомерна. Президиум был органической частью единой системы Советов, наряду с которой не могло существовать никакого иного органа государственной власти. В соответствии с советскими конституциями все органы были производны от Советов и им подотчетны. Высказывавшиеся в то время идеи об учреждении института президента в СССР сначала в процессе всенародного обсуждения Конституции СССР 1936 г., а позже при подготовке новой Конституции были отвергнуты.

Даже в условиях обновляющегося общественного строя, в годы перестройки, когда в повестку дня был поставлен вопрос о ликвидации монополии одной партии - КПСС, предложение об учреждении поста Президента СССР встретило значительное

сопротивление части народных депутатов, сторонников сохранения советской власти. Однако набиравшие силу процессы демократизации, обновления всей государственной системы одержали верх, и в 1990 г. пост Президента СССР был учрежден, что повлекло существенные изменения в Конституции СССР.

Вскоре аналогичный институт был установлен и в союзных республиках, где решения об этом принимались Верховными Советами.

В России вопрос об учреждении поста Президента решался более сложно. Съезд народных депутатов РСФСР высказался против его введения, и по инициативе одной трети депутатов был назначен всероссийский референдум, в соответствии с результатами которого указанный пост и был учрежден. В Конституцию РСФСР 1978 г. были включены статья, закрепившая принцип разделения властей, глава о Президенте; были приняты законы о Президенте Российской Федерации, о выборах Президента и некоторые другие нормативные правовые акты. Первый Президент Российской Федерации был избран путем прямых всенародных выборов 12 июня 1991 г.

Его статус по Конституции 1978 г. имел существенные отличия от того, как определила правовое положение Президента Конституция 1993 г.

Эти отличия заключаются в том, что Президент:

- 1) определялся как высшее должностное лицо и глава исполнительной власти (а не глава государства);
- 2) не обладал (как в действующей Конституции 1993 г.) полномочиями определять основные направления внутренней и внешней политики;
- 3) не имел права роспуска Съезда народных депутатов и Верховного Совета;

- 4) не участвовал в назначении членов Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, Генерального Прокурора, Председателя Центрального банка;
- 5) был обязан представлять не реже одного раза в год доклады Съезду народных депутатов о выполнении принятых Съездом и Верховным Советом социально-экономических и иных программ (кроме ежегодных посланий), причем Съезд мог потребовать внеочередного доклада.

Помимо этого указы и распоряжения Президента мог отменить Съезд, а на основании заключения Конституционного Суда и Верховный Совет (причем последний был вправе приостанавливать действие указов и распоряжений до разрешения вопроса Конституционным Судом). Несмотря на то, что Президент являлся главой исполнительной власти, Совет Министров - Правительство было подотчетно Съезду, Верховному Совету и Президенту, а Съезд и Верховный Совет осуществляли контроль за деятельностью всех подотчетных им государственных органов.

Решение об отставке Правительства принималось Съездом или Верховным Советом путем выражения недоверия Правительству, либо Президентом по своей инициативе с согласия Верховного Совета. В Конституции 1978 г. было также закреплено, что Верховный Совет давал согласие на назначение министров иностранных дел; обороны, безопасности и внутренних дел (ч. 3 ст. 108). Президент представлял Верховному Совету предложения об образовании, реорганизации и упразднении министерств, государственных комитетов и ведомств Российской Федерации (ч. 6 ст. 121.5). Как будет показано ниже, принципиально иными были основания и порядок отрешения Президента от должности. Предусматривалась должность вице-президента.

Конституция 1993 г. внесла существенные изменения в статус Президента, его полномочия, что и будет показано в последующем изложении.

§ 2. Порядок выборов Президента Российской Федерации и его вступления в должность

В соответствии с Конституцией выборы Президента осуществляются наиболее демократическим путем - на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (ст. 81). На конституционном уровне не закрепляется, как и в отношении депутатов Государственной Думы, альтернативность выборов, однако в законодательстве о выборах она признается обязательной. Имеет место она и в практике избирательных кампаний.

Конституция определила те требования, которым должен отвечать кандидат в Президенты. Для осуществления в высокой мере ответственных функций главы государства кандидат в Президенты должен обладать жизненным опытом. Поэтому установлено, что Президентом может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет. По сравнению с законодательством зарубежных стран, это достаточно низкий возрастной уровень.

Конституция РФ исходит из принципа равного гражданства, не оговаривая, в отличие от конституций некоторых стран, в качестве обязательного условия, что лицо, избираемое Президентом, должно быть гражданином той или иной страны по рождению. Не затрагиваются и такие условия, как обладание государственным языком, принадлежность к определенной национальности, что тоже имеет место в конституциях ряда стран.

Конституция 1993 г., в отличие от ранее действовавшей, сняла указание на предельно допустимый верхний возрастной ценз. Это объясняется тем, что, как показывает опыт многих зарубежных стран, в весьма зрелом возрасте человек может сохранить достаточно высокий уровень здоровья, энергии, организаторских способностей и эффективно использовать свой большой политический опыт.

Новой нормой в Конституции 1993 г. явилось введение требования о постоянном проживании в Российской Федерации не менее 10 лет для лица, избираемого

Президентом. Этого требования не было в нормах прежней Конституции, а оно целесообразно, поскольку Президент должен хорошо знать ситуацию в стране, а его должны знать избиратели.

Федеральный закон "О выборах Президента Российской Федерации" от 31 декабря 1999 г. <*> подробно определяет порядок назначения выборов, выдвижения и регистрации кандидатов, проведения предвыборной агитации, финансирования соответствующих мероприятий, формирования и организации работы избирательных комиссий разного уровня, обжалования их решений и действий, составления списков избирателей, образования избирательных объединений и блоков, порядок голосования, определения и опубликования его результатов и т.д.

<*> СЗ РФ. 2000. N 1 (ч. II). Ст. 11.

Нормы названного закона соответствуют тем установлениям о порядке проведения выборов, которые закреплены в базовом Федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (1997 г.) <*>.

<*> Его содержание раскрыто в разделе "Избирательная система" данного учебника.

Назначение выборов Президента относится к ведению Совета Федерации (п. "д" ч. 1 ст. 102 Конституции). Днем выборов является первое воскресенье после истечения конституционного срока, на который был избран Президент. Исчисление этого срока начинается со дня его избрания.

Если Совет Федерации не назначит выборы в установленный срок, то они проводятся Центральной избирательной комиссией в первое воскресенье месяца, следующего за месяцем, в котором истекают полномочия Президента.

Досрочные выборы в случае прекращения полномочий Президента до истечения срока, на который он был избран, назначаются Советом Федерации через 14 дней. День голосования в таком случае - последнее воскресенье перед месяцем, когда истекают 3 месяца со дня досрочного прекращения полномочий. Все сроки различных стадий избирательной кампании сокращаются на одну четверть.

Выдвигать кандидата на должность Президента вправе избирательное объединение, избирательный блок и непосредственно избиратели, образовавшие инициативную группу в количестве не менее 100 человек. Они обязаны собрать в поддержку выдвинутого кандидата не менее одного миллиона подписей избирателей. При этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 70 тысяч от требуемого общего числа подписей.

Представленный список подписей может превышать установленное число не более чем на 15 процентов.

Выборы проводятся только в том случае, если зарегистрировано не менее двух кандидатов.

Выборы Президента проводятся по единому федеральному избирательному округу, включающему всю территорию России.

Избранным считается кандидат, который получил более половины голосов избирателей,

принявших участие в голосовании. Если ни один из кандидатов не избран, назначается повторное голосование по двум кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей. В таком случае 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 это число больше числа голосов, поданных против всех кандидатов. При этом не действует норма о необходимости участия в выборах более половины зарегистрированных избирателей.

Повторное голосование может проводиться по одной кандидатуре в случае, если после выбытия зарегистрированных кандидатов останется только один зарегистрированный кандидат. При этом зарегистрированный кандидат считается избранным на должность Президента Российской Федерации, если он получил не менее 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

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

В случае, если выборы Президента Российской Федерации признаны несостоявшимися, недействительными, либо если на день проведения повторного голосования оба зарегистрированных кандидата, по которым назначено повторное голосование, сняли свои кандидатуры, либо если при повторном голосовании ни один зарегистрированный кандидат не был избран на должность Президента РФ, Совет Федерации Федерального Собрания РФ назначает повторные выборы Президента Российской Федерации. Они проводятся в том же порядке, как и первые, с сокращением сроков избирательных действий не более чем на одну треть.

При проведении повторных выборов кандидатами не могут быть вновь выдвинуты те кандидаты, действия (бездействие) которых послужили (послужило) основанием для признания общих выборов или выборов при повторном голосовании недействительными.

Срок полномочий Президента РФ - четыре года.

Конституция предусматривает, что одно и то же лицо не может занимать должность

Президента более двух сроков подряд. Это установление имеет цель воспрепятствовать формированию несменяемого клана управляющих лиц, появлению и сохранению стойких корпоративных групп, открыть пути притока в эшелоны власти свежих сил, политических деятелей и лидеров нового поколения. Конституция предоставляет способному политику, оправдавшему себя на должности Президента, право выдвижения на другой срок, кроме очередного.

После избрания Президента осуществляется предусмотренная Конституцией процедура его вступления в должность, которое происходит на 30-й день со дня официального объявления Центральной избирательной комиссией о результатах выборов. Она заключается в принесении Президентом присяги в торжественной обстановке в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда РФ. Присяга приносится народу. Ее текст установлен в ст. 82 Конституции. Он сформулирован следующим образом: "Клянусь при осуществлении полномочий Президента Российской Федерации уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации, защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства, верно служить народу".

Местопребыванием Президента, его резиденцией является столица России - Москва, Кремль. Над зданием официального пребывания Президента поднимается Государственный флаг России.

Символами президентской власти в Российской Федерации являются штандарт (флаг) Президента Российской Федерации и Знак Президента Российской Федерации.

Описание и порядок использования штандарта установлены Указом Президента от 15 февраля 1994 г. (в новой редакции) <*>. Местонахождением оригинала штандарта (флага) является служебный кабинет в резиденции Президента в столице России - Москве. Дубликат штандарта поднимается над резиденцией Президента в Москве, над другими резиденциями во время пребывания в них Президента, устанавливается и поднимается на его транспортных средствах. Знаком Президента является орден "За заслуги перед Отечеством" I степени.

<*> СЗ РФ. 2000. N 19. Ст. 2086.

Официальные символы президентской власти передаются вновь избранному Президенту во время процедуры вступления в должность после принесения им присяги. Президент приносит присягу на специальном экземпляре текста Конституции РФ.

Президент Российской Федерации приступает к исполнению полномочий с момента принесения им присяги и прекращает их исполнение с истечением срока его пребывания в должности с момента принесения присяги вновь избранным Президентом (ч. 1 ст. 92 Конституции).

Вступление в должность нового Президента влечет определенные правовые последствия в отношении органов, назначаемых Президентом: слагает свои полномочия Правительство; подают заявления об освобождении от занимаемых должностей лица, входящие в Администрацию Президента, полномочные представители Президента в палатах Федерального Собрания, Конституционном Суде, в федеральных округах. До назначения нового состава этих органов последние продолжают исполнение своих полномочий.

§ 3. Правовой статус Президента Российской Федерации

Стержнем характеристики правового статуса учреждаемого Конституцией органа государственной власти являются: 1) установленная в ней дефиниция, обобщенно определяющая функциональное назначение государственного органа, и 2) место, которое отводится в Конституции посвященным ему нормам.

Второй признак, хотя и является производным, но имеет самостоятельное правовое значение, поскольку в нем выражается лежащая в основе Конституции концепция построения системы государственной власти.

Исходя из этого, отправными правовыми установлениями для анализа статуса Президента Российской Федерации являются ст. 80 Конституции и место в Конституции гл. 4, посвященной Президенту.

Статья 80 определяет, что Президент Российской Федерации является главой государства.

В ранее действовавшей Конституции устанавливалось, что Президент является высшим должностным лицом и главой исполнительной власти в Российской Федерации.

Придание Президенту статуса главы государства вызвано объективными причинами. Прежде всего этого требовало повышение уровня персонифицированного представительства государства как внутри страны, так и в международных отношениях. Наиболее целесообразно, чтобы вытекающие из этого функции выполнялись главой государства, а не высшим должностным лицом, входящим в систему исполнительной власти, что в меньшей мере соответствовало бы высокому статусу государства и, по существу, умаляло бы прерогативы представительного органа государственной власти Российской Федерации, ставило бы исполнительную власть над законодательной.

Признание Президента главой государства является традиционным в конституциях многих стран мира. Так определялся статус Президента бывшего Союза ССР, а в настоящее время такого рода характеристика президентов содержится в конституциях большинства стран.

Принционально новая дефиниция статуса Президента РФ, содержащаяся в Конституции, означает, что Президент занимает особое место в системе органов государственной власти, не входит непосредственно ни в одну из ее ветвей.

Однако данное положение не дает никаких оснований трактовать президентскую власть как стоящую над другими властями, зависящими от нее. Каждая из них осуществляет свои конституционно закрепленные за ней полномочия, функционирует во взаимодействии с другими властями, обеспечена определенными рычагами влияния на иные власти и на Президента. В Конституции заложена необходимая система "сдержек и противовесов", которая способствует сбалансированному взаимодействию властей. Между ними нет отношений подчинения. Свои полномочия Президент осуществляет не на основе его ничем не связанной воли. Они реализуются в рамках Конституции РФ, в соответствии с ней и федеральными законами, во взаимодействии с парламентом и Правительством РФ.

В Конституции РФ содержится система гарантий, препятствующих превращению Президента РФ в авторитарного правителя. Они заключаются в ограниченности периода полномочий Президента Российской Федерации достаточно коротким четырехлетним сроком, в порядке его всенародных прямых выборов, в их альтернативном характере, в недопустимости занятия поста Президента более двух сроков подряд, в возможности отрешения его от должности, в признании не соответствующими Конституции нормативных актов Президента на основе решения Конституционного Суда и др.

Закрепляя статус Президента РФ как главы государства, Конституция в ст. 80 предусматривает в обобщенной форме связанные с этим функции. Они касаются основ жизнедеятельности государства и общества.

Президент Российской Федерации является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. Это означает, что Президент несет персональную ответственность за то, чтобы механизмы защиты Конституции и прав человека и гражданина работали бесперебойно, чтобы не было сбоев по тем или иным причинам в их реализации.

В установленном Конституцией порядке Президент принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной

целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти Российской Федерации.

В осуществлении этих функций Президент может использовать только закрепленные за ним конституционные полномочия, действовать только в рамках Конституции.

Это относится и к такой функции Президента, как определение основных направлений внутренней и внешней политики государства. Она формируется в соответствии с Конституцией и федеральными законами, не может им противоречить. Имеет значение и тот фактор, что на выборах каждый из кандидатов в Президенты выдвигает определенную программу, в которой намечаются стратегические направления развития государства и общества, и избрание того или иного кандидата означает одобрение содержащихся в ней установок большинством избирателей.

Ежегодные послания Президента Федеральному Собранию, в которых формулируются основные направления внутренней и внешней политики Российской Федерации, делают их достоянием народа, депутатов, партий, общественности. Это позволяет в случае необходимости корректировать политику Президента с использованием всего потенциала конституционных форм, обеспечивающих взаимное воздействие одних государственных структур на другие, влияние на них общественных и социальных движений.

Как глава государства, Президент представляет Россию внутри страны и в международных отношениях.

Важным аспектом в характеристике статуса Президента является само место в Конституции главы о Президенте. Она открывает перечень глав, посвященных органам государственной власти Российской Федерации. В прежней Конституции глава о Президенте следовала за главой о высших представительных органах. Это было закономерно, ибо в ней Президент определялся в качестве главы исполнительной власти.

Место, которое занимает в ныне действующей Конституции глава о Президенте, является правовым доказательством, подтверждающим в прямой форме то, что

Президент не включается непосредственно ни в одну из трех ветвей власти: ни в законодательную, ни в исполнительную, ни в судебную. Это является предпосылкой выполнения возложенной на Президента задачи обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти России.

Президент Российской Федерации обладает неприкосновенностью (ст. 91 Конституции). Содержание неприкосновенности Президента в Конституции не раскрывается, в отличие от неприкосновенности депутатов.

Такая формула свидетельствует о высокой степени защиты Президента, который получил свои властные полномочия от народа на основе свободных выборов.

Как отметил Конституционный Суд в своем Постановлении от 11 июля 2000 г. по делу о толковании статей 91 и 92 (ч. 2) Конституции в их взаимосвязи, Президент является постоянно действующим органом государственной власти и осуществляет свои полномочия как единоличный глава государства и никто не может присваивать его властные полномочия.

Неприкосновенность Президента, а также другие правовые средства обеспечивают свободное и ответственное осуществление Президентом принадлежащих ему конституционных полномочий и непрерывность функционирования института главы государства.

Однако неприкосновенность Президента нельзя трактовать как абсолютную.

Предусмотрена в Конституции возможность отрешения Президента от должности.

Конституционный Суд указал в названном Постановлении, что досрочное прекращение полномочий Президента, в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия, может произойти вопреки согласию Президента.

§ 4. Полномочия Президента Российской Федерации

Президент в соответствии с Конституцией обладает широким кругом полномочий, вытекающих из его статуса как главы государства и обеспечивающих ему возможность выполнять закрепленные за ним функции.

Эти полномочия затрагивают по сути дела все стороны государственной деятельности, их можно обобщить по следующим сферам. Полномочия, связанные с:

- 1) формированием федеральных органов государственной власти;
- 2) участием в законотворчестве;
- 3) функционированием исполнительных органов государственной власти;
- 4) обеспечением осуществления полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации;
- 5) внешней политикой и обороной;

6) иными сферами государственной деятельности.

Рассмотрим эти основные сферы полномочий Президента.

1. Важное значение имеют полномочия Президента, связанные с участием в формировании всех федеральных органов государственной власти, посредством деятельности которых реализуются функции государства.

Значительный объем такого рода полномочий Президента обусловлен следующими причинами:

1) поскольку путем всенародных выборов программа лица, ставшего Президентом, поддержана большинством избирателей, он, естественно, должен обладать определенным влиянием на формирование федеральных органов государственной власти;

2) 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. Такой опыт, имевший место в недавней истории России, себя не оправдал;

3) в соответствии со ст. 80 Конституции на Президента как гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина возложено обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

Поэтому в соответствии с Конституцией в формировании федеральных органов государственной власти действуют и Президент, и Федеральное Собрание - парламент. Это достигается двумя путями: либо Президент назначает определенных должностных лиц, а парламент одобряет, либо парламент назначает, а кандидатуры предлагает Президент.

В формировании органов исполнительной власти полномочия Президента наиболее широки, так как именно эти органы практически реализуют программу Президента. Президент назначает Председателя Правительства РФ с согласия Государственной Думы, назначает на должность заместителей Председателя Правительства и федеральных министров по предложению Председателя Правительства, своим Указом устанавливает структуру федеральных органов исполнительной власти.

Президент представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, Генерального прокурора. Назначает же перечисленных судей и Генерального прокурора Совет Федерации (ч. 1 ст. 128). В порядке, установленном федеральным законом, Президент назначает судей других федеральных судов.

Подобный порядок формирования федеральных органов государственной власти должен явиться гарантией против их ориентации на одну из ветвей власти.

С этой же целью закрепляется участие Президента в формировании и некоторых иных федеральных органов. Так, Президент представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации, ставит перед Думой вопрос об освобождении его от должности (п. "г" ст. 83 Конституции). Президент назначает пять членов (одну третью часть) Центральной избирательной комиссии, может представлять кандидатуру для назначения Уполномоченного по правам человека.

2. На Президента возложен Конституцией и ряд полномочий, связанных с деятельностью парламента (ст. 84). Он назначает выборы Государственной Думы в соответствии с Конституцией и федеральным законом; распускает Государственную Думу в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией.

Президент подписывает и обнародует федеральные законы Российской Федерации, обладает правом отлагательного вето (ст. 107 Конституции).

При отклонении федерального закона мотивы принятого Президентом решения должны быть сообщены обеим палатам Федерального Собрания. Право вето Президент использовал многократно, преимущественно по мотивам несоответствия норм принятых законов положениям и принципам Конституции, нарушения этими законами прав и свобод человека и гражданина, противоречия другим законам.

В соответствии с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 1996 г. по делу о толковании отдельных положений ст. 107 Конституции Президент как гарант Конституции вправе вернуть федеральный закон в случае нарушения установленного порядка его принятия, если эти нарушения ставят под сомнение результаты волеизъявления палат Федерального Собрания и само принятие закона. В таком случае федеральный закон не может считаться принятым, а его возвращение в палаты Федерального Собрания - отклонением в смысле ч. 3 ст. 107 Конституции.

Президент вносит законопроекты в Государственную Думу, т.е. обладает правом законодательной инициативы; наделен полномочиями обращаться в Конституционный Суд с запросами о соответствии Конституции РФ предусмотренных в ст. 125 нормативных актов, о толковании Конституции. Президент имеет право, наряду с другими субъектами, указанными в ст. 134 Конституции, вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции.

Для определения порядка реализации права законодательной инициативы Президента и его участия в законотворческом процессе при принятии федеральных законов Указом Президента от 13 апреля 1996 г. утверждено Положение о порядке взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального Собрания Российской Федерации в законотворческом процессе (с изменениями и дополнениями). В названном Положении определены задачи Администрации Президента, ее структурных подразделений, задачи полномочных представителей Президента в палатах Федерального Собрания по разработке проектов законов, предполагаемых Президентом к внесению в Государственную Думу, по представлению законопроектов на заседаниях палат; по обоснованию позиции Президента при отклонении им федеральных законов; по обоснованию кандидатур, вносимых Президентом на соответствующие, предусмотренные Конституцией должности, и проч.

Президент назначает также своего полномочного представителя в Конституционном Суде Российской Федерации, Положение об обеспечении деятельности которого утверждено Указом от 31 декабря 1996 г. <*>.

<*> С3 РФ. 1997. N 1. Ст. 118; 2000. N 36. Ст. 3636.

3. Наибольший объем полномочий закреплен за Президентом в сфере, связанной не только с формированием, но и с деятельностью исполнительной власти.

Президент по Конституции не является главой исполнительной власти. Поэтому действовавшая ранее конституционная норма о том, что Президент "руководит деятельностью Совета Министров", не воспринята в Конституции 1993 г. Однако специфика полномочий Президента и Правительства, связь и соотношение этих полномочий таковы, что делают неизбежными достаточно активные каналы влияния Президента на деятельность Правительства. Кроме решения вопросов о составе Правительства, Президент имеет право председательствовать на его заседаниях, принимает решения об отставке Правительства. Постановления и распоряжения последнего в установленных Конституцией случаях могут быть отменены Президентом. Перед вновь избранным Президентом Правительство слагает свои полномочия.

В соответствии с ч. 1 ст. 112 Конституции Председатель Правительства после своего назначения представляет Президенту предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, т.е. их перечне. Длительное время в советской России перечень министерств и государственных комитетов закреплялся непосредственно в Конституции РСФСР. Затем он был из Конституции устранен и закреплялся в Законе РСФСР "О Совете Министров РСФСР". В настоящее время законодательно перечень федеральных исполнительных органов не устанавливается. Установление системы и структуры названных органов отнесено к полномочиям Президента. Под системой понимается определение видов этих органов. Так, Указом от 14 августа 1996 г. "О системе федеральных органов исполнительной власти" (с изменениями и дополнениями, внесенными Указами от 22 августа и 6 сентября 1996 г.) установлено, что в эту систему входят министерства, государственные комитеты, федеральные комиссии, федеральные службы, российские агентства, федеральные надзоры, а также Управление делами Президента.

Федеральные органы исполнительной власти создаются только с такими наименованиями и статусом, которые предусмотрены настоящим Указом.

Президент определяет не только систему, но и структуру федеральных органов исполнительной власти, т.е. устанавливает конкретный их перечень. Эта структура утверждается каждым новым Президентом при решении вопроса о формировании Правительства. В указе о структуре федеральных органов исполнительной власти определяются те изменения, которые вносятся в структуру этих органов, т.е. устанавливается, какие органы упраздняются, каким органам передаются их полномочия, какое наименование придается органам, каково число заместителей Председателя Правительства. Этим же указом фиксируется конкретный перечень действующих Министерств, Государственных комитетов, федеральных комиссий, федеральных служб и других органов. Последний Указ такого рода был принят Президентом 17 мая 2000 г. (в редакции от 1 декабря 2000 г.) <*>.

<*> СЗ РФ. 2000. N 21. Ст. 2168.

Президент в соответствии с Конституцией, федеральными конституционными законами, федеральными законами руководит деятельностью целого ряда федеральных органов исполнительной власти. Среди них: МВД, МЧС, МИД, Министерство обороны, Министерство юстиции, а также федеральные службы: фельдъегерская; разведки; железнодорожных войск; безопасности; налоговой полиции; охраны; пограничная; специального строительства и некоторые иные органы: Управление делами Президента; Комитет Российской Федерации по военно-техническому сотрудничеству с иностранными государствами; Главное управление специальных программ Президента, Государственная техническая комиссия при Президенте <*>. Президент утверждает по представлению Председателя Правительства положения о них и назначает их руководителей, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации и Председатель Совета Безопасности. Правительство координирует деятельность названных органов.

<*> См.: Там же.

4. Президент как глава государства совместно с Правительством обеспечивает в соответствии с Конституцией РФ осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации (ч. 4 ст. 78 Конституции РФ).

В реализации этих функций Президента важное значение имеет такой орган, как Государственный Совет Российской Федерации, а также институт полномочных представителей Президента в федеральных округах.

Государственный Совет Российской Федерации был образован в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с тем, чтобы обеспечить участие глав исполнительной власти, высших должностных лиц субъектов Федерации, переставших быть членами Совета Федерации, в решении важных вопросов государственной жизни, обеспечить наиболее эффективный учет интересов и потребностей субъектов Федерации.

Указом Президента от 1 сентября 2000 г. было утверждено Положение о Государственном Совете Российской Федерации <*>. По своему статусу Государственный Совет является совещательным органом, содействующим реализации полномочий Президента по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. На его заседаниях обсуждаются проблемы, имеющие особое государственное значение, касающиеся взаимоотношений Федерации и ее субъектов, важнейших вопросов государственного строительства, укрепления основ федерализма. По результатам обсуждения вносятся предложения Президенту. По предложению Президента Совет рассматривает проекты Указов, имеющих общегосударственное значение, вопросы исполнения Конституции РФ,

федеральных законов, Указов. Совет оказывает содействие Президенту в использовании согласительных процедур, рассматривает проект федерального бюджета.

<*> С3 РФ. 2000. N 36. Ст. 3633.

В состав Государственного Совета входят Председатель и члены - на общественных началах. Председателем Совета является Президент, членами - по должностям высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Федерации.

Для решения оперативных вопросов формируется Президиум Государственного Совета из семи его членов. Его состав определяется Президентом, причем ротация состава осуществляется один раз в полгода. Учреждена и должность Секретаря Государственного Совета. На общественных началах им является один из заместителей руководителя Администрации Президента. Секретарь не входит в состав Государственного Совета. Решения Совета осуществляются путем достижения консенсуса в ходе обсуждения. По решению Председателя может проводиться голосование.

В обеспечении Президентом осуществления его полномочий на всей территории Российской Федерации ответственная роль принадлежит полномочным представителям Президента в федеральных округах.

Институт полномочных представителей за все время функционирования в России Президента претерпел определенные изменения. Первоначально была учреждена должность полномочного представителя в субъекте Российской Федерации. Затем она была преобразована в полномочного представителя в регионе (охватывающем несколько

субъектов). Указом Президента от 13 мая 2000 г. было произведено изменение и учрежден институт полномочного представителя Президента в федеральном округе <*>. Этим Указом было утверждено Положение о полномочном представителе Президента в федеральном округе.

<*> СЗ РФ. 2000. N 20. Ст. 2112.

Необходимость указанного преобразования была вызвана потребностями создания лучших условий для реализации Президентом своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и контроля за исполнением их решений.

Образовано семь федеральных округов: Центральный, Северо-Западный, Южный, Приволжский, Уральский, Сибирский, Дальневосточный.

Полномочный представитель назначается и освобождается Президентом, ему подчинен. По своему статусу представитель является должностным лицом, представляющим Президента в федеральном округе, обеспечивающим в нем его полномочия. Полномочный представитель и его заместители - федеральные государственные служащие, входят в состав Администрации Президента. Заместители назначаются и освобождаются Руководителем Администрации.

В задачи полномочного представителя входят организация в федеральном округе работы по реализации органами государственной власти контроля за исполнением решений федеральных органов; представление Президенту регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе.

Полномочный представитель координирует деятельность федеральных органов в округе; организует их взаимодействие с органами субъектов Федерации; анализирует эффективность деятельности правоохранительных органов; осуществляет контроль за исполнением федеральных законов; согласовывает назначение кандидатов на должности, входящие в компетенцию Президента.

Властными, административными полномочиями представитель не наделен. Однако он имеет право запрашивать и получать необходимые ему документы, организовывать проверки исполнения указов и распоряжений Президента, ход реализации федеральных программ; имеет право беспрепятственного доступа в любые организации в федеральном округе.

Организационное обеспечение деятельности полномочного представителя осуществляется Администрацией Президента. Руководитель Администрации осуществляет оперативное руководство деятельностью полномочных представителей.

Характеризуя полномочия Президента по отношению к органам исполнительной власти субъектов Федерации, следует указать, что:

- 1) Президент вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом;
- 2) Президент может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов, а также между органами государственной власти субъектов. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда (ст. 85 Конституции РФ);
- 3) в случаях, предусмотренных Федеральным законом <*>, Президент уполномочен

своим Указом выносить предупреждение законодательному органу субъекта Федерации об устранении установленных решением суда нарушений. Если в течение 3-х месяцев решение суда не исполняется, Президент вносит в Государственную Думу проект федерального закона о роспуске данного законодательного (представительного) органа субъекта;

<*> Федеральный закон "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 29 июля 2000 г. // СЗ РФ. 2000. N 31. Ст. 3205.

4) Президент вправе в предусмотренных федеральным законом случаях отрешать от должности высшее должностное лицо (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти), что влечет за собой отставку возглавляемого указанным лицом высшего исполнительного органа государственной власти. Отрешению предшествует предупреждение на основе решения суда о незаконности изданного данным лицом нормативного акта, неисполнение решения суда в течение двух месяцев. В необходимых случаях Президент может назначить временно исполняющего обязанности высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) субъекта Федерации на период до вступления в должность вновь избранного.

В соответствующих случаях, когда органы субъекта Федерации не принимают установленных федеральным законом мер в отношении нарушившего своим актом федеральную конституцию или закон представительного органа муниципального образования или главы последнего, Президент РФ вправе внести в Государственную Думу проект федерального закона о роспуске представительного органа местного самоуправления, а также отрешить главу муниципального образования от должности <*>.

<*> Федеральный закон "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации" от 4 августа 2000 г. // СЗ РФ. 2000. N 32. Ст. 3356.

Обеспечение единства правового пространства Российской Федерации является важной функцией Президента как гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Необходимой предпосылкой реализации этой задачи является создание федерального банка нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (федеральный регистр), ведение которого возложено на Министерство юстиции РФ.

Высшие должностные лица субъектов Федерации (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов) должны обеспечивать направление в Министерство юстиции копий нормативных правовых актов субъектов в 7-дневный срок после их принятия, а также официальных изданий, в которых публикуются эти акты, для включения последних в федеральный регистр и проведения юридической экспертизы <*>.

<*> Указ Президента от 10 августа 2000 г. "О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации" // СЗ РФ. 2000. N 33. Ст. 3356.

5. Как глава государства, Президент Российской Федерации обладает широкими полномочиями во внешнеполитической и военной областях. Президент осуществляет руководство внешней политикой; определяет основные ее направления, ведет

переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации; подписывает ратификационные грамоты, принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей; назначает и отзывает дипломатических представителей России в иностранных государствах и международных организациях после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Президент РФ утверждает военную доктрину Российской Федерации; является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами России; назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил; присваивает высшие воинские звания; формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, статус которого определяется федеральным законом.

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

Аппарат Совета Безопасности является самостоятельным подразделением Администрации Президента и имеет статус главного управления Президента.

В случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии Президенту предоставлено право вводить на территории страны или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе (ч. 2 ст. 87 Конституции). С соблюдением последнего условия Президент Российской Федерации уполномочен объявлять и о введении на территории России чрезвычайного положения (ст. 88 Конституции). Указы о введении военного, а также чрезвычайного положения подлежат утверждению Советом Федерации.

Режим военного положения, обстоятельства и порядок введения чрезвычайного положения определяются федеральными конституционными законами. К настоящему времени такого рода акт принят о чрезвычайном положении (30 мая 2001 г.). В нем конкретно определены цели введения чрезвычайного положения, содержание указа Президента, особенности деятельности Федерального Собрания РФ в этих условиях, срок действия чрезвычайного положения, меры и временные ограничения, принимаемые

при этом, содержание особого управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение и др. В случае введения чрезвычайного положения об этом уведомляются и информируются ООН, Совет Европы, сопредельные государства <*>.

<*> СЗ РФ. 2001. N 23. Ст. 2277.

6. Президент обладает и иными полномочиями, вытекающими из его статуса как главы государства. К таким полномочиям относятся решение вопросов гражданства, предоставления политического убежища; награждение государственными наградами Российской Федерации, присвоение почетных званий Российской Федерации и высших специальных званий; осуществление помилования.

Указом Президента от 2 марта 1994 г. (в редакции Указа от 1 июня 1995 г.) утверждено Положение о государственных наградах Российской Федерации <*>.

<*> Российская газета. 1994. 10 марта; СЗ РФ. 2000. N 27. Ст. 2821 или Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. N 10. Ст. 775.

Государственными наградами Российской Федерации являются: звание Героя Российской Федерации, ордена, медали, знаки отличия Российской Федерации;

почетные звания Российской Федерации.

Президент издает указы об учреждении государственных наград; о награждении ими; вручает награды; образует Службу государственных наград Президента; образует Комиссию по государственным наградам. Государственных наград могут быть удостоены граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства.

Учреждены следующие государственные награды Российской Федерации: звание Героя Российской Федерации; ордена - "За заслуги перед Отечеством"; Жукова; Мужества; "За военные заслуги"; Почета; Дружбы; медали - ордена "За заслуги перед Отечеством"; "За отвагу"; "Защитнику свободной России"; "За спасение погибших"; Суворова; Ушакова; Нестерова; "За отличие в охране государственной границы"; "За отличие в охране общественного порядка"; юбилейная медаль "50 лет Победы в Великой Отечественной войне 1941 - 1945 гг."; медаль Жукова; знак отличия "За безупречную службу".

В названном выше Положении изложены статуты орденов и положения о медалях, знаке отличия и их описание.

В системе государственных наград сохраняются военный орден Святого Георгия и знак отличия - Георгиевский Крест <*>, военные ордена Суворова, Ушакова, Кутузова, Александра Невского, Нахимова, награждение которыми производится за подвиги и отличия в боях по защите Отечества при нападении на Российскую Федерацию внешнего противника.

<*> Указом Президента Российской Федерации от 8 августа 2000 г. утвержден Статут данного ордена и Положение о знаке отличия - Георгиевском Кресте и их описание.

Указом Президента от 30 декабря 1995 г. установлены почетные звания и утверждены Положения о почетных званиях, а Распоряжением Президента от 3 апреля 1997 г. утверждена Инструкция о порядке вручения орденов, медалей, знаков отличия, нагрудных знаков к почетным званиям Российской Федерации.

Конституция отнесла к полномочиям Президента право назначения всероссийского референдума (п. "в" ст. 84). По Конституции 1978 г. это полномочие было закреплено за законодательными органами. Верховный Совет объявлял всероссийский референдум, назначенный по решению Съезда народных депутатов, или по требованию не менее чем одного миллиона граждан, либо не менее одной трети от общего числа народных депутатов Российской Федерации.

Президент, как отмечалось выше, назначает референдум в соответствии с федеральным конституционным законом, устанавливающим круг субъектов, по инициативе которых Президент может назначить референдум, и порядок назначения. Президент не отнесен законом к числу субъектов, могущих инициировать назначение референдума.

Для выполнения своих полномочий Президент формирует Администрацию Президента Российской Федерации, что закреплено на конституционном уровне (п. "и" ст. 83). Ее статус, структура, задачи и организация деятельности урегулированы в Положении об Администрации Президента Российской Федерации, утвержденном Указом Президента от 2 октября 1996 г. с изменениями и дополнениями в редакции от 7 августа 2000 г. <*>.

<*> СЗ РФ. 1996. N 41. Ст. 4689; 2000. N 34. Ст. 3438.

Администрация по своему правовому статусу является государственным органом, обеспечивающим деятельность Президента.

Для обеспечения деятельности Президента Администрация создает все необходимые организационные, информационные, консультативно-правовые, материально-технические и другие условия, без которых невозможны осуществление полномочий главы государства, связь Президента Российской Федерации с другими федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации.

Положение об Администрации Президента Российской Федерации определяет основные задачи и функции всех входящих в состав Администрации структурных подразделений.

В соответствии с Указом Президента "О формировании Администрации Президента Российской Федерации" от 3 июня 2000 г. в состав Администрации входят Руководитель Администрации, его заместители, иные должностные лица, а также самостоятельные подразделения. В числе последних четыре главных управления, аппарат Совета Безопасности, Секретариат Руководителя Администрации; 13 Управлений, Канцелярия Президента, референтура Президента (на правах управления); аппараты полномочных представителей Президента в федеральных округах.

Руководитель Администрации имеет 10 заместителей, в том числе двух первых. В состав Администрации входят также следующие должностные лица: полномочные представители Президента в Совете Федерации, Государственной Думе, в Конституционном Суде; пресс-секретарь Президента; руководитель протокола Президента, заведующий Канцелярией Президента; помощники Президента; его советники; старший референт.

Указами Президента утверждаются Положения о подчиненных ему непосредственно самостоятельных подразделениях Администрации Президента (Положение об Управлении протокола Президента; Положение о Канцелярии Президента; Положение о службе безопасности Президента и др.).

Указом от 27 октября 2000 г. было утверждено "Положение о Референтуре Президента Российской Федерации".

§ 5. Правовые акты Президента

Президент для реализации своих функций и полномочий осуществляет правотворческую деятельность. Он издает указы и распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации. Акты Президента Российской Федерации не должны противоречить ее Конституции и федеральным законам (ст. 90). Это означает, что названные акты являются подзаконными. Однако как таковые они имеют определенные особенности:

- 1) сама формула "не должны противоречить Конституции и федеральным законам" отличается от той, которая устанавливает подзаконность актов Правительства. В соответствии со ст. 115 постановления Правительства издаются "на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации";

- 2) в отношении указов Президента в Конституции не предусмотрена их отмена. Соответствие нормативных указов Конституции может быть установлено только Конституционным Судом в порядке конституционного судопроизводства. В случае признания Судом Указа (или его отдельных положений), не соответствующим Конституции РФ, Указ (или его отдельное положение) утрачивает юридическую силу. Ненормативные акты Президента могут быть оспорены в Верховном Суде РФ, рассматривавшем гражданские дела по первой инстанции;

3) указы Президента могут восполнять пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что: 1) отсутствует соответствующий федеральный закон по данному предмету регулирования; 2) такие указы не противоречат Конституции и федеральным законам; 3) их действие во времени ограничено периодом до принятия соответствующих актов законодателем. Данный вывод вытекает из Постановления Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. по делу о проверке конституционности п. 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. "О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации" и подтвержден в одном из последующих постановлений Конституционного Суда.

Примерами указов такого рода являются Указ Президента Российской Федерации от 7 марта 1996 г. "О реализации конституционных прав граждан на землю", который ограничен сроком действия до принятия Земельного кодекса; Указ "О тексте Государственного гимна" <*>.

<*> СЗ РФ. 2001. N 1. ч. II. Ст. 70.

Издание указов и распоряжений - основная форма, посредством которой реализуются конституционные полномочия Президента. Эти акты могут быть как нормативными, так и ненормативными. Только нормативные акты Президента могут быть оспорены в Конституционном Суде.

В соответствии с Постановлением Конституционного Суда по делу о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции указами Президента осуществляется включение в ст. 65 Конституции новых наименований субъектов Российской Федерации.

Акты Президента подлежат обязательному опубликованию (кроме актов или отдельных

положений, составляющих государственную тайну или содержащих сведения конфиденциального характера). Официальным является опубликование в "Российской газете", Собрании законодательства Российской Федерации и Собрании актов Президента и Правительства РФ. Порядок этого опубликования определяется Указом Президента от 23 мая 1996 г. "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти" <*> с последующими изменениями.

<*> СЗ РФ. 1996. N 22. Ст. 2663; 1998. N 33. Ст. 3967.

§ 6. Основания досрочного прекращения полномочий Президента

Чтобы обеспечить непрерывность осуществления президентской власти, Конституция предусматривает случаи досрочного прекращения полномочий Президента и определяет их последствия (ч. 2 и 3 ст. 92).

Полномочия Президента досрочно прекращаются в случаях: 1) его отставки; 2) стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия; 3) отрешения от должности.

Во всех указанных случаях обязанности Президента временно исполняет Председатель

Правительства Российской Федерации. Однако исполняющий обязанности не имеет права распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ. Выборы Президента должны состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения полномочий.

Ни Конституция, ни текущее федеральное законодательство не определяют процедуру прекращения полномочий Президента в случае стойкой неспособности осуществлять полномочия по состоянию здоровья.

Конституционный Суд в Постановлении по делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) Конституции РФ от 11 июля 2000 г. следующим образом истолковал положение ст. 92 (часть 2):

- 1) для досрочного освобождения главы государства от должности по состоянию здоровья необходимо выработать особый порядок (процедуру) такого освобождения;
- 2) положения о порядке установления степени утраты трудоспособности, определенные в Основах законодательства об охране здоровья граждан, не связаны с применением ст. 92 (часть 2);
- 3) для установления стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие Президенту полномочия требуется особая процедура с целью объективного подхода к определению фактической невозможности для Президента в связи с расстройством функций организма, носящих постоянный, необратимый характер. Для досрочного прекращения полномочий Президента в таком случае может не являться обязательной предпосылкой волеизъявление Президента;
- 4) приведение в действие досрочного прекращения полномочий Президента по состоянию здоровья допустимо лишь при исчерпании всех иных возможностей, связанных с временным неисполнением Президентом своих полномочий или добровольной его отставки;

5) порядок установления стойкой неспособности Президента осуществлять свои полномочия не может быть облегченным, упрощенным. При этом должна быть исключена возможность превращения данного порядка в способ необоснованного отстранения Президента, а тем более в неконституционный способ присвоения каким-либо органом или лицом властных полномочий Президента.

В особых случаях временной неспособности Президента по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия Президент, как показала практика, издает Указ "О временном исполнении обязанностей Президента Российской Федерации".

Порядок досрочного прекращения полномочий Президента в случае его отрешения от должности урегулирован в Конституции (ст. 93).

Осуществление ответственных полномочий, возложенных Конституцией на Президента, требует достаточно высокого уровня защищенности его статуса. Это необходимое условие для того, чтобы решения Президента основывались на высших долгосрочных государственных интересах России, а не на учете колебаний в раскладе политических противоборствующих сил в парламенте, популистских интересов. Отрешение Президента от должности - высшая форма ответственности Президента. Исходя из статуса главы государства, факта всенародного избрания Президента, порядок его отрешения от должности не может быть упрощенным.

Поэтому вполне правомерно Конституция установила достаточно сложный порядок отрешения Президента от должности (ст. 93). Для этого требуется инициатива не менее одной трети депутатов Государственной Думы, причем при наличии заключения специальной комиссии, образованной Думой. В самой процедуре отрешения задействованы обе палаты Федерального Собрания, Конституционный Суд и Верховный Суд. Государственная Дума выдвигает обвинение против Президента, которое должно быть подтверждено заключением Верховного Суда. Конституционный Суд дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. Совет Федерации отрешает Президента от должности. Решение Государственной Думы о выдвижении обвинения и решение Совета Федерации об отрешении от должности должны быть приняты двумя третями голосов от общего числа в каждой из палат.

Сняты имевшие место в прежней Конституции такие размытые, допускавшие широкое толкование формулировки оснований для отрешения Президента от должности, как

"нарушение конституции, закона и присяги". По действующей Конституции отрешение возможно только на основании обвинения Президента в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Эти категории имеют строго юридическое содержание, не могут произвольно трактоваться, подлежат квалифицированной правовой оценке.

Решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности должно быть принято не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента. Если в этот срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента считается отклоненным.

Конституция 1993 г. не предусматривает должность вице-президента. В принципе это необязательная фигура при Президенте. Учитывая неудачный опыт функционирования вице-президентов в бывшем Союзе ССР и в России, конституционную практику других стран, не знающих такого института, решено было не вводить его и в России.

Федеральный закон "О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи" от 12 февраля 2001 г. (он не распространяется на Президента, отрешенного от должности) <*> устанавливает следующие правовые, социальные и иные гарантии:

<*> СЗ РФ. 2001. N 7. Ст. 617.

1) пожизненно предоставляется государственная охрана;

2) сохраняется право на медицинское обслуживание в прежнем порядке (Президенту и

членам его семьи);

3) жизнь и здоровье Президента подлежат обязательному государственному страхованию за счет средств федерального бюджета;

4) Президент обладает неприкосновенностью, которая распространяется на деяния, совершенные им в период исполнения полномочий Президента. Однако он может быть лишен неприкосновенности в случае возбуждения уголовного дела по факту совершения им тяжкого преступления. Если это деяние совершено в период исполнения полномочий Президента, то лишение неприкосновенности требует согласия Государственной Думы по представлению Генерального прокурора;

5) Президент имеет право на ежемесячное пожизненное денежное содержание в размере 75 процентов месячного денежного вознаграждения Президента;

6) Президенту предоставляется в пожизненное пользование одна из государственных дач; он может бесплатно пользоваться правительственной связью;

7) Президент имеет право содержать за счет средств федерального бюджета аппарат помощников.

Федеральный закон детально определяет конкретные условия реализации этих гарантий Президенту, прекратившему исполнение полномочий, и членам его семьи.