

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РФ»
ВОЛГОГРАДСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

В. А. Колесников

ИНСТИТУТ ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА: РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Учебно-методическое пособие



Волгоград 2019

УДК 328.132.7(075.8)

ББК 67.400.61я73

К 60

Р е ц е н з е н т ы:

д-р филос. наук, доц. **Р. А. Данакари**, профессор кафедры философии и социологии
Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС;

д-р социол. наук, доц. **Н. С. Субочев**, профессор кафедры корпоративного управления
Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС

Колесников, В. А.

К 60 **Институт главы государства: российский и зарубежный опыт: учебно-методическое пособие** / В. А. Колесников; Волгоградский институт управления – филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы». – Волгоград: Изд-во Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС, 2019. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM). – Систем. требования: IBM PC с процессором 486; ОЗУ 64 Мб; CD-ROM дисковод; Adobe Reader 6.0. – Загл. с экрана.

В пособии предлагается материал к изучению опыта формирования и функционирования института главы государства в современной России и зарубежных странах (США, ФРГ, Франция). Анализируется своеобразие института в президентской, парламентарной, полу-президентской республиках: полномочия, формирование, взаимосвязи. Предложена компаративная аналитика института президентства Франции и Российской Федерации. Пособие состоит из введения, четырех параграфов, заключения, библиографического списка, приложения. Рекомендуется бакалаврам и магистрантам Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС, проходящим обучение по специальности «Государственное и муниципальное управление».

УДК 328.132.7(075.8)

ББК 67.400.61я73

ISBN 978-5-7786-0752-1

© Колесников В. А., 2019

© Волгоградский институт управления –
филиал ФГБОУ ВО РАНХиГС, 2019

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
§ I. Институт главы государства в Российской Федерации	5
1. Институт Главы государства и особенности президентской модели в РФ	5
2. Этапы развития и механизм формирования института главы государства РФ	9
3. Функции Президента РФ в системе государственного управления	12
4. Структуры непосредственного президентского правления в РФ	18
§ II. Институт главы государства в США	21
1. Выборный механизм главы государства в США	21
2. Функции и полномочия Президента США	23
3. Структурное обеспечение деятельности Президента США	26
4. Исполнительное управление Президента США	29
§ III. Институт главы государства в ФРГ	34
1. Исторический аспект изучения института президента в ФРГ	34
2. Особенности формирования института Президентства в ФРГ	36
3. Функции, права и обязанности главы государства в ФРГ	39
4. Иммуниетет Президента ФРГ	42
§ IV. Институт главы государства во Франции	45
1. Выборный механизм главы государства во Франции	45
2. Функции и полномочия Президента Франции	48
3. Структурное обеспечение деятельности Президента Франции	51
4. Исполнительное управление Президента Франции	57
Заключение	63
Библиографический список	64
Приложение	68

ВВЕДЕНИЕ

Изучение формирования и функционирования, организационного и правового обеспечения института Главы государства в Российской Федерации (РФ) и зарубежных странах – ключевая тема как по теоретико-познавательному потенциалу, так и практической значимости в механизме взаимоотношений ключевых органов государственной власти (с этим ветвей и уровней государственной власти) – всей системы государственного управления. Учебный материал предлагаемый к освоению в пособии (на основе принципа компаративной аналитики института в президентской, парламентарной, смешанной – полу-президентской республиках) обязателен для магистрантов в курсе «Теория и механизмы современного государственного управления», при подготовке бакалавров по специальности «Государственное и муниципальное управление».

Овладение теоретическими и практическими основами опыта института Главы государства позволит выпускникам государственного вуза – каким является Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС активнее включиться в решение управленческих задач в качестве специалистов государственной и муниципальной службы, профессиональнее исполнять обязанности должностных лиц органов государственного и муниципального управления, активнее участвовать в администрирующей практике, деятельности политических партий, молодежных ассоциаций, общественных организаций.

В четырех параграфах пособия излагается опыт института Главы государства в России, США, Германии, Франции – конституционная модель которой имеет схожие особенности, но с этим и отличия института Президентства от РФ – на этот аспект обращается особое внимание в четвертом параграфе. В Приложении содержатся иллюстративные схемы.

§ I. ИНСТИТУТ ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Институт Главы государства – политический и правовой институт, венчающий систему государственной власти и государственного управления в Российской Федерации (РФ). Конституционные права, обязанности, формы ответственности Президента РФ закреплены в главе 4 «Президент Российской Федерации» в ст. 80–93 Конституции РФ 1993 г. [21, с. 23–31] – охватывающей многообразие функций и главенствующую роль института в общегосударственной системе управления страной и обществом, обеспечении проведения внутренней и внешней политики государства.

В корреляции с содержанием Конституции России (1993 г.) для изучения института главы государства и его роли в системе государственного управления целесообразно выделить вопросы:

1. Институт Главы государства и особенности президентской модели в РФ.
2. Этапы развития и механизм формирования института главы государства РФ.
3. Функции Президента РФ в системе государственной власти и управления.
4. Структуры непосредственного президентского правления в РФ.

Эти четыре вопроса при проработке научной и правовой литературы, нормативных документов позволяют охватить основные содержательные аспекты изучаемой темы: понятийный аспект, историко-генетический и формирования, компетентностно-функциональный, структурно-управленческий.



Институт Главы государства и особенности президентской модели в РФ. Здесь выделим понятийный аспект, который отражает и многообразие форм института Главы государства в современном мире. Содержание понятия этого института (как политической и правовой реальности) зависит от типов политических режимов (демократический, авторитарный, авторитарно-

демократический, гибридный и др. [29, с. 363–371]) и своеобразия государственных режимов (последние имеют качественные отличия при республиканских и монархических формах государственного правления [20, с. 5–7, 10–14, 386–387]). Конкретика содержания понятия «институт главы государства» отражает соотношение компетенции (круг прав и обязанностей) этого института с другими властными институтами и органами, ветвями государственной власти – законодательной, исполнительной, судебной, с уровнями властного управления в системе «сдержек и противовесов» механизма государственного устройства и управления в конкретной стране.

Напомним, что наименование института Главы государства (высшее должностное лицо в государстве) отражает в сравнительной аналитике не только совпадения, но и существенные отличия, например, Президент США, Президент ФРГ, Президент Франции, Королева Великобритании, Император Японии, Султан Брунея и р. Приемлемой при изучении данного вопроса представляется статья российского государствоведа В. Е. Чиркина [43, с. 15–23]. В этой работе выявляется пояснение комплексной природы президентской власти в современном мире и в РФ. Констатируется своеобразие соотношения институтов «президентской власти» и «правительственной власти» в РФ (п. 1 ст. 110 Конституции РФ гласит: «Исполнительную власть в РФ осуществляет Правительство РФ»). Как взаимосвязаны институт Президентской власти и Правительственная власть в РФ? Каковы политическая и организационно-правовая формы? Особое внимание следует обратить на арбитражную и объединительную роль, функцию легитимности Президентской власти (следовательно, и института Главы государства) в демократических республиках (с принципиальными установками: «власть от народа, для народа, через народ осуществляемая»).

Важен выход на обеспечение единства системы государственной власти и политической стабильности – устойчивости системы государственного управления. Напомним, в современной Украине институт Главы государства (при поражении на выборах Президента Порошенко П. А.) скорее всего сохранит

внешнюю зависимость и управляемость «извне»). Однако иная ситуация с Президентурой в братской Белоруссии (Президент А. Г. Лукашенко) взаимосвязанной и верной союзным обязательствам с РФ. Подобное и в Казахстане, где после тридцатилетнего правления добровольно в 2019 г. уходит с поста Главы республики Президент Назарбаев Н. А. Но здесь обеспечивается единение в Евразийском пространстве с РФ и гарантии политической стабильности, устойчивость системы государственной власти и управления с новым Главой государства.

В целях компаративной аналитики института Президентства в республиках целесообразно ознакомиться с материалом последующих параграфов предлагаемого пособия. Это существенно для осмысления влияния президентского, парламентарного или смешанного государственного режимов на функциональность института Главы государства при республиканских формах устройства. Компаративные отличия выявляются в:

а) механизмах формирования и сроках исполнения полномочий Президентов. Так в США срок полномочий – 4 г.; в ФРГ – 5 лет; во Франции – 5 лет, но до 2005 г. – 7 лет, в РФ с 1993 г. 4 г., а сегодня 6 лет. Важно отличать понятия «время пребывания в должности» и «срок полномочий». В большинстве стран время пребывания в должности Президента республики четко ограничено двумя сроками, а в РФ закреплена конституционная норма «не более двух сроков *подряд*» (ст. 81 п. 3 «одно и то же лицо не может занимать должность Президента РФ более двух сроков *подряд*»). В нашей правовой практике преемственности власти следует отличать «два срока полномочий» и «время пребывания в должности» Главы государства, а также учитывать конституционный предикат «*подряд*»;

б) в функциональной компетенции: например, Президент США является одновременно и Главой государства, и Главой исполнительной власти (правительственной Администрации США). Во Франции и РФ Президенты республик не являются конституционными главами Правительства – исполнительной власти. Глава исполнительной власти – это глава Правительства, однако во многом

зависимый от Главы государства, особо при формировании правительственного состава. В ФРГ, в парламентской республике Федеральный президент также не является главой исполнительной власти, связан в «бицефальной» системе исполнительной власти «принципом контрасигнатуры». Определяющей политической властью в Германии обладает федеральный Канцлер и политически ответственные перед Бундестагом (однопалатным парламентом ФРГ) члены правительства – федеральные министры. Аналогичная модель на основе «контрасигнатуры» утверждена также в парламентских монархиях. Например, в отношении короны в Великобритании: здесь «монарх царствует, но не правит», осуществляет «спящие прерогативы» и действует под демократическим контролем (согласно Конституции Великобритании, включающей четыре источника – статутное право, прецедентное право, правовые обычаи, доктринальные источники) – только по совету и с согласия «политических слуг Короны» опорой которых выступает нижняя народная палата – «Палата общин»;

в) в механизме легитимации: как поддержки большинством народа на косвенных или прямых выборах президентской власти (народом-сувереном источником власти в правовых странах). Но при нарушении Главой государства своих конституционных полномочий и присяги следуют санкции. Текст присяги Президента РФ закреплен в п. 1, ст. 82 Конституции РФ: «Клянусь при осуществлении полномочий Президента РФ уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию РФ, защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства, верно служить народу» [21, с. 34]. В некоторых странах как в ФРГ в тексте присяги закреплены термины «справедливость» и «Бог»: «Клянусь посвятить свои силы благу немецкого народа, содействовать его пользе, оберегать его от ущерба, блюсти и защищать Основной закон и законы Федерации, добросовестно исполнять свои обязанности и соблюдать *справедливость* по отношению к каждому. Да поможет мне в этом *Бог*» [20, с. 15–23].

Интересная мысль у Р. Медведева, высказанная им более полутора десятилетий назад, в обоснование гарантий Президенту РФ как обладателю «общена-

родного мандата»: «В условиях нашей страны, в которой демократические традиции, гражданское общество и система политических партий еще не сложились, именно президент может и должен стать гарантом стабильности, демократии и порядка. Поэтому предоставление президенту необходимых для этого полномочий и рычагов власти – это не каприз Ельцина или просчет составителей Конституции, а необходимость» [28, с. 89].

Второй вопрос параграфа фокусирует исторический аспект изучаемой темы. Почему был востребован институт президентства для новой России в 1991 г. в условиях СССР? Каковы основные этапы развития отечественной президентуры с персонификацией личностного начала (Б. Н. Ельцин, В. В. Путин, Д. А. Медведев, и новое правление В. В. Путина с 2012 г. со сроком полномочий – 6 лет) на выборной основе и на основе Конституционного принципа не более «двух сроков подряд»? Первый этап становления и развития президентства связан с именем Б. Н. Ельцина. Интересный материал в корреляции с содержанием Конституции РФ гл. 4 ст. 80–93 предложил В. Л. Шейнис, характеризуя особенности становления и первого этапа президентства в РФ. Предложен и анализ противоборства советского и постсоветского ориентиров на модель государственного строительства при выработке и принятии новой Конституции Российской Федерации [44, с. 62–73].

Какие полномочия имел Президент России в 1991 г. по Конституции РСФСР и какие закреплены в тексте новой Конституции РФ в декабре 1993 г.? В предлагаемой статье выявлены противоречия между исполнительной (во главе с Ельциным Б. Н.) и законодательной ветвями власти (Верховный совет и Съезд народных депутатов РСФСР), др. силами, отстаивавшими приоритеты советской модели в управлении страной (сохранность ст. 104 Конституции РСФСР с ограничением полномочий и подконтрольностью советскому началу Президента РФ). Политическое противоборство за власть и определение курса реформирования, особо на VIII–IX Съездах народных депутатов России (начало марта – конец марта 1993 г.) с попыткой проведения импичмента Президенту

влекло политический и конституционный кризис. Разрешение, которого осенью 1993 г. получило форму силового разрешения и завершилось принятием на референдуме в декабре 1993 г. новой Конституции РФ.

На этапе президентства Б. Н. Ельцина выявлялись как положительные, так и отрицательные стороны правления. Выборы 1996 г, дефолт 1998 г. отражали нарастание новых противоречий, осложнение во всех сферах жизнедеятельности и управления внутри страны (после радикальной приватизации и перехода в краткие исторические сроки к новым рыночным отношениями, переустройству системы властных структур). Сложная политическая и экономическая ситуация, новые боевые действия против радикального исламизма на Северном Кавказе в сочетании с нарастанием внешних трудностей обусловили отставку первого Президента РФ 31 декабря 1999 г. В Обращении к народу России Б. Н. Ельцин заявил: «ухожу не по состоянию здоровья, а по совокупности всех проблем» [10, с. 1]).

Второй этап российской президентуры связан с деятельностью и политическим руководством страной Президентом РФ В. В. Путиным (2000–2008 гг.) С 2000 г. начал осуществляться президентский курс на рецентрализацию власти, доводимый до населения в посланиях Президента РФ в конкретных идеях: выстраивания эффективной вертикали исполнительной власти и повышения ответственности Правительства РФ, соотносимых с идеологией «суверенной демократии» и необходимостью наведения порядка в стране – «диктатура закона». С учетом перспективы акцентировались повышение экономической и социальной устойчивости общества и укрепление демократического типа государственности в России, интегрирующей в мировой цивилизационный процесс с социально ориентированной экономикой и полнотой обеспечения прав граждан.

Своеобразие нового центризма проявилось и в укреплении института президентства и центральной власти. Это нашло отражение и в исключении прямого участия губернаторского корпуса в составе Совета Федерации РФ, образовании Государственного совета как совещательно-консультативного органа Пре-

зидента РФ, формировании 7 федеральных округов и развертывании института полномочных представителей Президента РФ, переходе к новому порядку формирования губернаторского корпуса под эгидой президентуры. Под правовой контроль поставлена формирующаяся партийная система с запретом на образование в электоральной практике региональных партий, ограничением политических движений, формируемых в субъектах РФ. Новый политический курс, помимо некоторых издержек выявил значительные плюсы:

- повышение управляемости в стране с созданием защитных финансовых механизмов (стабилизационного Фонда и др.);

- предметнее обозначился поворот к «социалке» и интересам населения страны;

- инициированы развертывание административной реформы, пересмотр принципов и повышение ответственности государственной службы;

- осуществлена переоценка пенсионной реформы;

- проводилась акцентированная и прозрачная внешняя политика;

- улучшалось самочувствие населения, его удовлетворенность от мер по наведению порядка в городах и населенных пунктах;

- была активизирована реформа местного самоуправления на основе № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и развитие муниципальных образований (в большинстве дотационных и не обретших устойчивой финансовой автономии), ТОС и др.

Третий этап президентской власти в РФ (с 2008–2012 гг.) связан с деятельностью Президента РФ Д. А. Медведева и явил синтез предыдущих основных этапов. Его главная характеристика – социально-консервативный курс на усиление государственности и интенсификация строительства нового общественного устройства в стране с акцентом на приоритетные национальные проекты. Президентская власть подтверждала эффективную корреляцию с исполнительной властью РФ. Руководство Правительством РФ В. В. Путиным при Президенте РФ Д. А. Медведеве – уникальный опыт политической преемствен-

ности власти в целях обеспечения стабильности государственного развития России (напомним, согласно ст. 110 Конституции РФ «Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство РФ»; а ст. 13 определено, что Председатель Правительства РФ «определяет основные направления деятельности Правительства РФ и организует его работу») [21, с. 37–38]. Суть третьего этапа развития президентской власти в РФ закреплялась и в идеологии нового курса с социально акцентированными целями внутри государства и патриотическими позициями вовне.

На четвертом этапе государственного строительства (с 2012 г. по н. в.) выбором народа России к исполнению полномочий Главы государства был избран В. В. Путин. В марте 2018 г. на конкурентных выборах национальный лидер поддержан народом к исполнению обязанностей Главы государства на очередной – второй срок полномочий. Ряд Посланий Президента РФ Федеральному Собранию и народу России по вопросам развития страны (на новый год и период до 2024 г. и перспективу) содержат установки на проведение политического, экономического и социального курса развития государства и общества. Содержанию Посланий президента РФ при изучении материала параграфа следует уделять особое внимание. Так, в Послании Президента РФ от 2018 г. предложен акцент на обороноспособность страны и укрепление национальной безопасности [35]. В Послании Президента РФ 2019 г. актуализированы задачи строительства правового и социального государства с ориентиром на «сбережение народа» – интенсификацией развития экономики, сфер образования и науки, здравоохранения, решения демографических проблем, формирования среднего класса и преодоления 19 млн. бедных в стране (в фокусе внимания девять национальных целей, двенадцать национальных приоритетных проектов и др.) [36].

Третий вопрос параграфа о полномочиях, функциях и компетенции с единством прав, и обязанностей Главы государства РФ. Прежде всего следует обратить внимание на четыре качественные характеристики Президента России, закрепляемые ст. 80 Конституции РФ:

а) «гарантирующее качество» – Президент РФ является *гарантом* Конституции РФ, принимающим меры: по охране Конституции, охране суверенитета РФ, независимости и национальной безопасности, государственной и территориальной целостности России;

б) «Обеспечивающее качество» – Президент РФ *обеспечивает* единство государственной власти и согласованное функционирование и взаимодействие ветвей и уровней, органов государственной власти в РФ;

в) «Определяющее качество» – Глава государства в РФ (в отличие от Президента ФРГ, где это качество закреплено согласно Основного Закона ФРГ ст. 65 за Федеральным канцлером) – *определяет* основные направления внешней и внутренней политики государства. Он определяет политический курс страны;

г) «Представительное качество» – Президент верховный представитель Российской Федерации как Глава государств внутри страны и в международных отношениях.

Кто может быть Президентом РФ? Гражданин с активным и пассивным избирательным правом не моложе 35 лет и не менее 10 лет проживающий в РФ постоянно. Избирается на общенародных свободных выборах на 6 лет (в ФРГ на 5 избирается Федеральным Собранием; в США на 4 года косвенными выборами посредством института выборщиков) с ограничительным правом исполнения полномочий «не более двух сроков подряд». В присутствии членов Парламента РФ (Совет Федерации и Государственная Дума РФ), судей Конституционного Суда РФ приносит при вступлении в должность конституционную присягу на верность служению народу России, утверждению верховенства закона и демократии (см. текст присяги в ст. 82 Конституции РФ).

Компетенция Президента РФ (круг прав и обязанностей) охватывается в существенном содержании ст. 83–88 Конституции РФ. Выявляется по следующим направлениям деятельности:

Первое направление в отношениях с исполнительной властью РФ:

1. Президент РФ назначает Председателя РФ с согласия Государственной Думы РФ (из трех кандидатур) согласно п. 1 ст. 111 Конституции РФ (1993 г.). Председатель Правительства РФ вправе временно исполнять обязанности Главы государства согласно п. 3 ст. 92 если Президент РФ в силу ряда обстоятельств не в состоянии их выполнять (интересен факт исполнения полномочий Президента РФ В. С. Черномырдиным в день аортокоронарного шунтирования Б. Н. Ельцина в 1997 г.);

2. Президент РФ вправе председательствовать на заседаниях Правительства РФ (ст. 83 п. «б»);

3. Президент РФ принимает решение об отставке Правительства РФ.

4. По предложению Председателя Правительства РФ назначает: (освобождает) заместителей Председателя, федеральных министров. По сути он формирует состав Правительства РФ (во Франции эта функция отнесена к Премьер-министру, формирующему Правительство с согласия Национального Собрания Франции).

5. Согласно ст. 85 Конституции РФ Глава государства вправе приостанавливать действия органов власти и нормативные акты субъектов РФ если последние вступают в противоречие с Конституцией и Федеральными законами [38, с. 104–105].

6. Для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ Глава государства может использовать согласительные процедуры (согласно ст. 85). Отметим здесь и президентское начало по формированию и функционированию Государственного Совета РФ – консультативно-совещательного органа при Президенте РФ, начавшего работать 1 сентября 2000 г. Основные задачи проведение политики Главы государства по вопросам: кадровой политики и федерального устройства, развития экономики и бюджетного федерализма, аналитическая работа в отношении политической и экономической ситуации в РФ и субъектах РФ [11, с. 43–48]. Отметим, во Франции (матричную модель которой как президентско-

парламентарной смешанной республики взяли за основу в РФ, а не варианты президентской республики США и не парламентарной республики как в ФРГ) Государственный Совет – юридический советник Правительства и орган административной судебной деятельности (его миссия быть высшей инстанцией всей системы административных судов), с информационной аналитической функцией с четкими правами, обязанностями, ответственностью и структурой [40].

7. Президент РФ утверждает военную доктрину РФ, курирует оборонные и силовые федеральные структуры, и ведомства (МИД. Минобороны. МВД. МЧС и др.). Формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ (вопросы национальной безопасности и обороноспособности, защита от внешней угрозы и внутригосударственных угроз национальной безопасности страны и др.). Решения Совета Безопасности – статус которого определяется федеральным законом, оформляются Указами Президента РФ. Назначает и освобождает Высшее командование Вооруженных сил РФ – является согласно ст. 87 Конституции РФ Верховным Главнокомандующим Вооруженными силами страны и в случае агрессии, угрозы агрессии Российской Федерации вправе ввести ЧП – чрезвычайное положение в стране и ее отдельных территориях (ст. 88, или военное положение ст. 87).

8. Формирует Администрацию Президента РФ. Назначает и освобождает от должности полномочных представителей Президента РФ.

Второе важное направление компетенции Президента РФ в отношениях с законодательной властью:

1. Президент РФ представляет Совету Федерации РФ – вносит предложение о кандидатуре Генерального прокурора РФ и ставит вопрос его освобождения.

2. В Государственную Думу РФ представляет кандидатуру Председателя Центрального Банка РФ и ставит вопрос об освобождении его от должности.

3. В целях обеспечения качества участвует в реформировании законодательства страны, вносит законопроекты в Государственную Думу РФ и обнародует Федеральные законы [30, с. 16–21];

4. Назначает выборы в Государственную Думу РФ в соответствии с Конституцией и федеральным законодательством, распускает Государственную Думу РФ в порядке предусмотренным законом.

5. Обращается с Посланиями к Парламенту и народу РФ о положении в стране и актуальных направлениях, задачах внешней и внутренней политики государства; назначает референдумы в стране (в порядке предусмотренным федеральным законом).

6. Издаёт Указы и Распоряжения Президента РФ для обеспечения правового государства, обязательные к исполнению на всей территории страны. Указы Президента РФ не могут противоречить Конституции РФ и Федеральному законодательству согласно ст. 90 п. 3. (Президент Б. Н. Ельцин допускал противоречия, например – издание Указа № 289 [33, с. 223–247] от 19 декабря 1991 г., что повлекло вмешательство Конституционного Суда и признание Указа Президента России «не соответствующим Конституции с точки зрения разделения законодательной, исполнительной, судебной властей»).

Третье направление компетенции Главы государства в отношении с судебной властью РФ.

- Президент РФ представляет Совету Федерации РФ кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда РФ.

- Президент РФ представляет Совету Федерации кандидатуры судей Верховного Суда РФ.

- Президент РФ также назначает судей других федеральных судов РФ.

Судебная система РФ – третья составляющая единства ветвей государственной власти в РФ, а с учетом фактора муниципального права – новой отрасли права в РФ, связанной с реформированием системы местного самоуправления и проведением муниципальной политики все еще в стадии обретения высокой эффективности поэтому постоянно в фокусе внимания Главы государства.

Председатель Конституционного суда РФ В. Зорькин, учитывая международную напряженность, санкции и угрозы России настаивает и на ужесточении

судебного начала «в условиях военной суровости» [37], не отходя, однако от курса построения правового государства [12].

Четвертое важное направление – руководство внешней политикой (ст. 86 Конституции РФ). Внешняя политика – особая сфера ответственности Президента РФ. Здесь проблема сохранения мира и предотвращение угрозы войн, вопросы укрепления добрососедских отношений, конструктивных сотрудничества и партнерства России на международной арене. Проекция позитивного решения международных проблем на условия и стабильность внутривнутриполитических отношений с целями ускорения экономического развития страны, решения приоритетных национальных проектов.

Президент РФ:

- а) осуществляет руководство внешней политикой РФ;
- б) ведет переговоры и подписывает международные договоры РФ;
- в) подписывает ратификационные грамоты;
- г) принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей.

При рассмотрении полномочий и функциональной компетенции Главы государства в РФ представляется важным акцентировать и его *политическую ответственность* перед народом РФ (согласно ст. 3 Конституции РФ) и *правовую ответственность* по исполнению и защите Конституции РФ, законов и национальной безопасности России.

Политическую ответственность Президент РФ подтверждает не только конкретными делами при проведении внешней и внутренней политики государства, но и на выборах, особо если выходит на конкурентных выборах на второй срок к исполнению обязанностей Главы государства.

В рамках правовой ответственности Глава государства может быть отрешен от должности только *решением* Совета Федерации РФ, и только на основании выдвинутого Государственной Думой *обвинения* в государственной измене или совершения иного тяжкого преступления, подтвержденного *заключением* Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента РФ признаков пре-

ступления *и заключением* Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного выдвижения обвинения (ст. 93 Конституции РФ). Статьей 93 п. 3 закреплена временная составляющая процедурного механизма отрешения: «Решение Совета Федерации об отрешении Президента РФ от должности должно быть принято не позднее, чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента. Если в этот срок решение Советом Федерации не принято, то обвинение против Президента считается отклоненным» [21, с. 30–31]. С приемлемым к проработке научным материалом по вопросу обеспечения правового иммунитета и неприкосновенности (ст. 91 Конституции РФ) – гарантиях экс-Президенту РФ целесообразно ознакомиться в статье Н. С. Сопельцевой [39, с. 22–26].

Четвертый вопрос параграфа о структурах непосредственного президентского правления в РФ. Особое внимание следует уделить Администрации Президента РФ (цель и задачи, функции, структура). Напомним, Администрация Президента РФ – это государственный орган государственного управления (состав федеральные гражданские служащие) обеспечивающий полномочия органа государственной власти – деятельность Главы государства в РФ.

Администрация Президента РФ включает Главные и другие управления и подструктуры управления: Главное территориальное управление Президента РФ, Главное управление внутренней политики Президента РФ, Аппарат Совета Безопасности РФ, Главное контрольное управление Президента РФ, Управление кадров Президента РФ, Экономическое управление Президента РФ, Экспертное Управление Президента РФ, Организационное управление Президента РФ, Канцелярию Президента РФ, Аппарат полномочных представителей Президента РФ, Секретариат руководителя Администрации Президента РФ и др. (все управленческие структуры наделены конкретными функциями, правами и обязанностями. Важнейшее основание работы – критерии результативности и эффективности).

Администрация Главы государства формируется в целях обеспечения его государственных полномочий и осуществления контроля за исполнением Указов и Решений Президента РФ, подготовки предложений по осуществлению внутренней и внешней политики государства. Проведения политического курса. Цели, задачи, порядок формирования и должностной состав Администрации закреплён в ряде Положений и нормативных документов. Значимо Указы, например – № 400 от 25.03.2004 г., № 490 от 06.04.2004 г., которыми были утверждены новые положения, структура и состав Администрации (ко второму сроку полномочий Президента РФ В. В. Путина). Эти важные акты обеспечили и новые аспекты взаимодействия президентской власти в РФ с законодательной, судебной и исполнительной ветвями государственной власти и особо с Правительством РФ. Напомним, согласно ст.110 Конституции РФ «исполнительную власть РФ осуществляет Правительство РФ», а по ст. 113 «Председатель Правительства РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и Указами Президента РФ определяет основные направления деятельности Правительства РФ и организует его работу» [21, с. 37–38].

Важно выявить роль и значение фактора полномочных представителей Президента РФ особо в Федеральных округах РФ, – введенных в систему государственного управления Указом Президента РФ от 19.05.2000 г. № 849. Положение о Полномочном представителе Президента в Федеральном округе (права, обязанности, организация и обеспечение деятельности позволяет выявить управленческий потенциал представителей Главы государства на управляемых территориях РФ. К этому вопросу целесообразно проработать статью А. К. Черкасова [42, с. 66–69]. Следует отметить и то, что представительство интересов Президента РФ в государственных органах власти (например, в Совете Федерации РФ, Государственной думе РФ, во внешнеполитических органах – важнейшие составляющие эффективности исполнения функций Президента РФ. Деятельность Президента РФ также обеспечивается посредством работы советников и помощников Главы государства.

Основные понятия и термины к закреплению материала

Глава государства Российской Федерации.

Гарант Конституции.

Выборы Президента РФ.

Этапы развития института Президента в РФ.

Президент РФ и Правительство РФ.

Внутриполитические функции и полномочия.

Внешнеполитические полномочия.

Конституционно-силовая компонента полномочий Главы государства в РФ.

Администрация Президента РФ.

Полномочные представители Президента РФ.

Правовой иммунитет Президента РФ.

Президент РФ и единство системы государственного управления.

§ II. ИНСТИТУТ ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА В США

Важнейшим условием стабильности системы государственного устройства и управления в США является централизм, обеспеченный в системе разделения властей, механизмом сдержек и противовесов и отличный от советского варианта “демократического централизма”. Направляемый деятельностью Президента США – главы государства и главы исполнительной власти, ответственного за формирование и эффективное функционирование всей системы государственного управления. При изучении темы параграфа целесообразно выделить следующие вопросы:

1. Выборный механизм главы государства в США.
2. Функции и полномочия Президента США.
3. Структурное обеспечение деятельности Президента США.
4. Исполнительное управление Президента США.



Выборный механизм главы государства в США. Президентом США – высшим должностным лицом, совмещающим полномочия главы государства и главы исполнительной власти может стать любой гражданин США по рождению, не моложе 35 лет проживающий на территории страны не менее 14 лет к моменту выборов. Избирается президент косвенным путем, посредством института выборщиков сроком на 4 года, но не более двух сроков. Избирательная кампания начинается задолго до того, как избиратели явятся на участки, чтобы проголосовать за выборщиков (ноябрь). Затем в марте – июне каждого високосного года в штатах-субъектах федерации проводятся первичные выборы (праймериз), на которых избиратели голосуют за кандидатов на пост президента. А в июле-августе проводятся национальные партийные съезды (конвенты),

где окончательно утверждаются кандидаты в президенты и вице-президенты. Все сопровождается шумными избирательными кампаниями с дебатами: яркий пример состязательность и Х. Клинтон и Д. Трампа (вступил в должность как 45-й Президент США в январе 2017 г.).

В первых числах ноября (первый вторник после первого понедельника согласно Конституции США) избиратели голосуют за выборщиков от политических партий (демократической и республиканской), включенных в партийные списки в штатах. В каждом штате избирается только такое число выборщиков, сколько от этого штата избрано в Конгресс представителей и сенаторов (избиратель отдает предпочтение только одному из двух основных списков: от демократической или республиканской партии). Помимо штатов есть список и от федерального округа Колумбия, где расположена столица США г. Вашингтон по нему, избирается 3 выборщика также по партийным спискам от партий. Всего по стране избираются 538 выборщиков (435+100+3) – которые потом и голосуют за выбор Президента.

При избрании выборщиков устанавливаются многомандатные избирательные округа (один штат – один округ) и применяется мажоритарная система относительного большинства. При этой системе список выборщиков от одной партии, получившей относительно больше голосов, чем другие списки, забирает *все места от данного штата* в коллегию выборщиков. На выборах в 1992 г, например. Б. Клинтон получил 43 млн. голосов избирателей и завоевал 75 % голосов выборщиков. Д. Буш собрал 37 млн. голосов избирателей, но ни один выборщик не был избран в штатах в его поддержку. Когда становится известно количество выборщиков, избранных от каждой партии, этим фактически и определяется, кто из кандидатов станет президентом. Подобное положение сложилось в связи с тем, что в американской практике выборщик рассматривается не как делегат избирателей, который может иметь независимую волю, но как агент партии (включенный в список), который обязан проголосовать на коллегии за основного кандидата той партии, от которой он был включен в партийный список и избран в штате как выборщик.

В середине декабря все избранные по спискам выборщики собираются в столицах своих штатов и голосуют бюллетенями за нового президента и вице-президента США. Результаты голосования выборщиков в штатах направляются председателю Сената. В присутствии всех членов Конгресса эти результаты суммируются и официально оглашаются. Избранным президентом признается кандидат, получивший абсолютное большинство голосов выборщиков (270 и более). В случае если ни один кандидат не соберет такого большинства, то Палата представителей Конгресса избирает из трех кандидатов, получивших наибольшее число голосов на выборах президента республики, а Сенат – вице-президента. В истории США палата Представителей дважды избирала президента: в 1820 г. – Т. Джефферсона, в 1824 г. – Д. Адамса. Избранный в середине декабря президент вступает в должность (процесс инаугурации) 20 января следующего за выборами года. Такой срок необходим президенту, чтобы сформировать президентскую администрацию, кабинет министров, исполнительное управление.

Функции и полномочия Президента США. К основным функциям Президента США относятся: формирование кабинета и назначение глав 15 федеральных департаментов, организация и направление деятельности исполнительного управления Президента (ИУП). Около 1500 человек назначаются на важные государственные посты непосредственно Президентом США. Это больше, нежели позволено, например, главам европейских государств. Сенат только утверждает предлагаемые кандидатуры. Практика показывает, что, начиная с 50-х гг. прошлого столетия в 98 % случаев решения президента одобряются. Однако случалось и иначе. Так, в администрации Дж. Буша сенатор Дж. Тауэр был назначен Президентом на пост министра обороны, но Сенат решение не утвердил.

С согласия Сената президент осуществляет и назначения федеральных судей (в Верховный суд США и другие федеральные суды [22], [41]), назначает послов и консулов. Определяя внешнюю политику государства, заключает

международные договоры (с согласия Сената) и международные соглашения, последние не требуют согласия, и являются формой осуществления свободной воли президента в сфере международной политики в обход Конгресса. Президент США является и верховным представителем государства на международной арене [22, с. 3–11].

Заметим, что выполняемые Президентом полномочия коррелируют с его функциями как конкретными направлениями деятельности. При возникновении внешних кризисных ситуаций или внутренних чрезвычайных обстоятельств в стране (угроза войны, территориальной целостности, стихийные бедствия, массовые забастовки и т.д. на территории государства, штата) президент обретает право и на чрезвычайные полномочия.

Президент является также верховным главнокомандующим вооруженными силами США. Он может использовать и национальную гвардию любого штата по своему усмотрению. В этой сфере нередки случаи, когда президент, не дожидаясь никаких новых полномочий, принимает и авторитарные решения, имеющие серьезные последствия. Так, несмотря на то, что право объявления войны есть только у Конгресса, президенты на протяжении всей американской истории успешно обходили этот постулат и значительно выходили за рамки своих военных полномочий. Например, в 1846 г. президент Джеймс К. Полк приказал генералу Тейлору вторгнуться на территорию, принадлежавшую Мексике, и только после этого запросил одобрения Конгресса (за этим вторжением последовала мексикано-американская война); в 1950 г. президент Гарри Трумэн послал американские войска под началом генерала Дугласа Макартура в Южную Корею для сопротивления северокорейскому вторжению. Президент даже не пытался получить согласие конгресса на это военно-политическое действие.

Президент США может принимать единоличные решения о ведении боевых действий на территории других государств, если речь идет о защите интересов США (т.е. национальные интересы могут быть противопоставлены международному праву?). При этом Президенту необходимо заручиться поддержкой со стороны Конгресса. Однако есть примеры в новейшей истории, когда

Конгрессу приходилось одобрять действия Президента США и “постфактум”: так, в 1991 г. Президент Дж. Буш-старший обратился к Конгрессу за резолюцией по поводу проведения боевых операций в Персидском заливе против Ирака уже после их начала (“Буря в пустыне”). Подобную акцию осуществил Б. Клинтон в союзе с британским премьером Э. Блэром против иракского режима С. Хусейна (под эгидой защиты интересов ООН и мотивом выполнения резолюций Совета безопасности международного сообщества – “Лиса в пустыне” в январе 1999 г.).

Будучи формально лишенным конституционного права на законодательную инициативу, Президент тем не менее реализует это право через свою креатуру в палатах Конгресса США (т.е. через представителей и сенаторов-членов своей партии, лидером которой он является), иницилируя через них привнесение значимых законопроектов в Конгресс. А в своих ежегодных посланиях к Конгрессу и народу США (о внешней политике и положении страны, о проекте бюджета на текущий год и в экономическом послании) Президент фактически предлагает Конгрессу от имени исполнительной власти значимые позиции к законотворчеству, то есть законодательную программу от администрации. Президент обладает также правом созыва чрезвычайных сессий Конгресса и переноса очередных сессий. В конечном счете, именно он результирует законодательный процесс – утверждает подписью законопроекты, принятые Конгрессом и публикует последние.

Заметим, что в условиях США, когда ни одна из партийных фракций не обладает 2/3 голосов, отлагательное вето Президента является весьма эффективным средством “сдерживания” президентом законодательной деятельности Конгресса. За годы пребывания, например, у власти Р. Рейган накладывал вето 61 раз и только в 7 случаях оно преодолевалось Конгрессом. Многолетняя практика свидетельствует, что Конгресс преодолевает не более 7–11 % «вето» президентов. Президентское вето может быть применено к любому закону, кроме поправок к Конституции США. Президент обязан, однако утвердить закон в течение 10 дней. Но, если за указанный срок не сделает этого, то закон

считается утвержденным. Если же в этот срок Конгресс уходит на каникулы, то Президент, может переданный ему на утверждение закон “положить в карман” (и не утверждать): в результате этого закон не приобретает юридической силы (“карманное вето”). Для преодоления этого вето Конгресс при возвращении с каникул повторно начинает рассматривать законопроект с первой стадии законодательного процесса [23].

В рамках президентской республики для качества функциональности института главы государства – президента США наиболее существенно его взаимодействие с Конгрессом США [22]. Согласно Конституции США, Президент не несет политической ответственности перед Конгрессом, но может быть отстранен от должности только в порядке импичмента. Президент США, однако и не располагает важнейшими дисциплинарными средствами в отношении к Конгрессу США (в отличие от их наличия такой прерогативы в условиях парламентарных и президентско-парламентарных республиканских режимов). Он не может распустить Конгресс (и ни одну из палат) не вправе назначить досрочные выборы, не имеет права на контроль и за деятельностью последнего. Президенту и членам его правительства (администрация Президента США) запрещено также и совмещение правительственной должности и парламентского мандата.

Успех президентской деятельности в стране, таким образом, во многом зависит от эффективности его контактов с Конгрессом, от качества взаимодействия с палатами и партийными фракциями. Президент, его ключевые помощники, высшие должностные лица министерств и ведомств включаются в прямой диалог с законодателями лишь в необходимых (как правило наиболее важных) случаях.

Структурное обеспечение деятельности Президента США. В президентской республике США полномочия главы государства огромные. В его прямом подчинении находится центральный государственный аппарат управления: министры, которым он вправе делегировать некоторые свои полномочия, главы многочисленных ведомств и т.д. Президент и исполнительный госу-

дарственный аппарат образуют в США исполнительную власть. Заметим, что понятия “президентская власть” и “правительственная власть” в США по объему содержания совпадают, т.к. правительства с премьером как самостоятельных управленческих структур ответственных перед парламентом в США нет. Президент единолично направляет и непосредственно руководит вертикалью федеральной системы исполнительной власти.

В структуре исполнительных органов власти под эгидой Главы государства существует и специальный аппарат, для которого взаимодействие с конгрессменами является основной обязанностью – это Служба по связям с Конгрессом. Г. Трумэн создал при Белом Доме эту службу, функцией которой являлось обеспечение таких взаимодействий президентской власти и конгресса, посредством которых бы обеспечивалась максимальная эффективность системы исполнительной власти. Во времена Д. Эйзенхауэра эта служба была реорганизована и усилена, ее статус повысился. При президентах Дж. Кеннеди и Л. Джонсоне она становится мощным подразделением президентской администрации, головным во взаимодействии департаментов исполнительной власти с конгрессом. Ее сотрудники стали готовить еженедельные доклады о положении дел в конгрессе для президента, вырабатывали предложения и рекомендации по совершенствованию работы с парламентариями на предстоящую неделю [23, с. 85]. Б. Клинтон уже в первый год своего правления уделял много внимания Службе по связям с Конгрессом, контактам с различными общественными организациями. Особенно важным это взаимодействие стало с 1994 г., когда демократы, проигравшие на штатных окружных выборах, оказались в Конгрессе в меньшинстве.

В настоящее время процесс взаимодействия имеет следующую схему. Помощнику Президента США по связям с конгрессменами подчиняется небольшой аппарат в количестве 15 человек. Именно эти сотрудники находятся на передовой работе с конгрессменами. *Структура Службы по связям с Конгрессом*, ее функции, объем полномочий, официальные названия должностей стандартны,

повторяются от администрации к администрации. Данное управленческое образование является одним из подразделений службы (управления) Белого Дома.

В ее структуру входят: совет по связям с общественными организациями; отдел по межправительственным отношениям; отдел по экономической политике; отдел по связям президента и правительства; отдел по обеспечению Президента юридическими советами; отдел по бюджету и финансам. Кроме того, специальные чиновники по связям с Конгрессом имеются и во всех звеньях президентского исполнительного управления: таких, например, как Совет национальной безопасности, Административно-бюджетное управление, Совет по качеству окружающей среды, Управление представителя США на торговых переговорах, Управление вице-президента США и др. Таким образом, в целом в президентском исполнительном аппарате контактированием с конгрессменами занято более полусотни сотрудников.

Администрация Президента США занимается также координацией законопроектной деятельности министерств и ведомств. Проводятся регулярные консультации с отделами по связям с Конгрессом различных департаментов по согласованию планов законодательной работы.

Расширению власти президента США служат сегодня и так называемые «привилегии исполнительной власти». В их число входят и два не предусмотренных Конституцией США права: право на отказ конгрессу в предоставлении нужной ему информации и данных касающихся процесса принятия решений Президентом и его аппаратом; право освобождать должностных лиц исполнительной власти от обязанности выступать со свидетельскими показаниями в комитетах конгресса по вопросам, касающимся отношений в президентском аппарате. Эти привилегии должны предотвращать вмешательство законодательной власти в процесс принятия решений исполнительной властью, обеспечивать конфиденциальность и откровенность общения президента со своими сотрудниками. Право решать, какая информация и в какой момент должна предоставляться конгрессу содействует возвышению исполнительной власти.

Следует отметить и возрастающую роль собственного президентского нормотворчества. *Президентские приказы и распоряжения* по административным вопросам имеют силу закона, подлежат неукоснительному исполнению всеми структурами исполнительной власти в США.

При рассмотрении *структуры центрального аппарата государственного управления в США* целесообразно вычленить и анализировать пять основных управленческих звеньев системы государственной власти и управления:

исполнительное управление Президента США (ИУП) с десятью функциональными образованиями;

институт Вице-президента США как специфическое управленческое образование;

кабинет министров как совещательный орган при Президенте США;

систему федеральных департаментов и ведомств министерского подчинения;

государственные корпорации и независимые агентства в США.

Исполнительное управление Президента США. *ИУП* (основано в 1939 г. Ф. Рузвельтом с целью укрепления президентской власти) организующая и контролирующая инстанция всей системы исполнительной власти. ИУП включает в свой состав следующие (10) подразделений: службу безопасности Белого Дома, службу вице-президента, совет национальной безопасности (СНБ), экономический совет при президенте (ЭС), совет по качеству окружающей среды, административно-бюджетное управление при президенте (АБУ), управление по разработке политики, управление по вопросам в области науки и техники, управление представителя США на торговых переговорах, отдел административной поддержки.

Акцентируя роль ИУП охарактеризуем его основные функциональные образования. Например, созданный в 1949 г. СНБ является важнейшим координатором внешней и внутренней политики США, основным инструментом внешнеполитической деятельности президента и федеральной власти. СНБ включает

4 постоянных членов: президента (председатель), вице-президента, госсекретаря, министра обороны и двух членов с совещательным голосом. Аппарат СНБ (возглавляемый помощником президента по национальной безопасности) построен по географическому и функциональному принципам.

Основными управленческими звеньями ИУП являются также 4 высшие межведомственные группы: по внешней политике, по обороне, по разведке (курирует разведывательное сообщество США – ЦРУ, РУМО, АНБ и др.), по экономике и внешнеполитической деятельности. При необходимости президент на основе решений СНБ может назначать своих представителей для ведения международных переговоров, создавать дополнительно специальные комиссии для изучения внешнеполитических проблем по всем позициям деятельности межведомственных групп.

Экономический совет создан в 1946 г. (состоит из председателя и двух постоянных членов) как орган государственного регулирования экономики. Функции ЭС распространяются на все сферы экономики и отрасли хозяйства. В числе основных задач ЭС: сбор и анализ экономической информации, разработка рекомендаций президенту относительно текущей экономической политики с целью обеспечения максимальной эффективности производства, занятости и т.д.; подготовка соответствующих законодательных актов, экспертных заключений по вопросам экономического развития. Председателем ЭС является один из ведущих советников президента США, одновременно руководящий и входящий в состав ряда межведомственных экономических органов высшего уровня (опирается на аппарат из 20–25 высококвалифицированных специалистов, ученых-консультантов, экспертов).

Важнейшим мероприятием ЭС является подготовка ежегодного экономического послания президента США (публикуемого в начале года вместе с посланием “О положении в стране” и “Бюджетным посланием”). В экономическом послании формулируются основные положения экономической политики администрации, ее итоги за минувший год и перспективы на последующий. К

посланию прилагается подробно раскрывающий его положения доклад экономического совета.

Административно-бюджетное управление ИУП состоит из двух основных подразделений и является структурой практического управления и координации экономической и финансовой деятельности федеральных министерств и ведомств, органом контроля за их работой с административных позиций. К важнейшим задачам АБУ относятся: осуществление бюджетного регулирования экономики, разработка ежегодных проектов федерального бюджета (осуществление контроля вместе с правительством за его исполнением), подготовка мероприятий по повышению эффективности и совершенствованию деятельности государственного аппарата. В функции АБУ также входят оценка эффективности экономических федеральных программ и анализ организационной структуры и управленческих процессов в федеральном исполнительном аппарате, подготовка при необходимости рекомендаций по его реорганизации.

Институт Вице-президента США – важная политическая и управленческая структура в системе исполнительной власти США (служба Вице-Президента включена в структуру ИУП). Избираемый на 4 года вместе с Президентом США (как правило от одной партии) Вице-президент США является по Конституции председателем Сената – верхней палаты Конгресса США. Но участие вице-президента в работе Сената номинальное (в частности и в силу принципа “несовместимости” должности в системе исполнительной власти и представительного мандата). Вице-президент не имеет мандата сенатора, и у него нет реальной возможности влиять на повестку и ход заседаний верхней палаты. Он не участвует в голосовании и только в ситуации разделения голосов сенаторов поровну, обретает голос для разрешения ситуации. При осуществлении в сенате процедуры суда по импичменту функции председателя верхней палаты осуществляются председателем Верховного суда США.

Опираясь на собственную службу (в структуре ИУП) Вице-президент США функционирует в основном в режиме поручений Президента США. Главная цель этого органа власти обеспечить преемственность президентской вла-

сти и стабильность государственного управления – не допустить вакуума в системе исполнительной власти при невозможности Президента США исполнять конституционные обязанности. Правовая определенность по этому вопросу зафиксирована XII поправкой Конституции США (см.: также XXV поправку, раздел I): в случае отстранения Президента от должности или его смерти, отставки или неспособности осуществлять связанные с указанной должностью права и обязанности, таковы должны перейти к вице-президенту (9, с. 33, 40). В подтверждение напомним следующий исторический факт. 22 ноября 1963 г. в Далласе убит 35-й президент США Дж. Кеннеди. Находившийся с ним в поездке Вице-президент Л. Джонсон немедленно был вывезен с места трагедии и с минуты покушения вся информация докладывалась непосредственно ему. Еще живого Дж. Кеннеди везли на операцию в Парклендский госпиталь, но служба безопасности Президента уже была переподчинена Л. Джонсону. Окружение доходчиво объяснило испуганному Л. Джонсону, что теперь он исполняет функции высшего должностного лица Америки.

XXV конституционная поправка (1967 г.) определяет порядок замещения в случае вакансии поста Вице-президента: “Всякий раз, когда пост вице-президента становится вакантным, Президент назначает Вице-президента, который вступает в должность после утверждения его большинством голосов обеих палат конгресса” [20, с. 40]. Такой порядок замещения постов президента и Вице-президента, однако может привести и к тому, что во главе государства окажется не избранное народом США лицо. И такой случай уже произошел в США. В 1973 г. после отставки избранного Вице-президента США С. Агню, Президент США Р. Никсон, в соответствии с поправкой XXV, назначает на вакантную должность вице-президентом Д. Форда. Но в 1974 г. сам Р. Никсон под угрозой суда в Сенате по импичменту в связи с Уотергейтским делом вынужден был уйти в отставку. А 9 августа 1974 г. Д. Форд (ранее назначенный вице-президентом на основе XII конституционной поправки) впервые в истории США стал не избранным народом, но “назначенным” главой государства – Президентом США.

Рассматривая роль института главы государства в системе государственной власти и управления США нельзя не сказать и о гарантиях со стороны государства Президенту США по исполнению им срока полномочий (в соответствии с “Законом о бывшем президенте страны” предусмотренным Конгрессом от 1958 г.), здравствующему президенту в отставке полагается пенсия 148300 долл. ежегодно, а действующий президент получает за год 200000 долл. (сравним оклад Б. Ельцина в 1996 г. – 3328 долл.). Не забыта в США и бывшая первая леди: ей полагается 20000 долл. в год, правда, в случае потери кормильца. К президентской пенсии положены надбавки, предусмотренные участникам войны, за службу в госдепе, за работу в ЦРУ.

Бывшему Президенту США полагается штат помощников, место под офис и офисное оборудование. В первые 30 месяцев после отставки президент может себе позволить расходы на эти цели не более 150 тыс. долл. ежегодно, а в последующее время не более 96 тыс. долл. ежегодно. Специальный фонд гарантирует президенту и двум его помощникам свободу бесплатного передвижения по миру и стране. Поправить здоровье президент, его супруга и малолетние дети могут бесплатно в военных госпиталях. Пожизненно гарантируется физическая защита Президента, его супруги, детей, не достигших 16 лет. Ежегодно расходуется более 15 млн. долл., чтобы обеспечить безопасность вдовы Джонсона, семей Форда, Картера, Рейгана, Бушей. Дороже всех обходился Р. Рейган, на содержание которого, например, только в 1993 г. потребовалось 770900 долл.

Основные понятия и термины к закреплению материала

Президент США – глава государства и глава исполнительной власти.

Институт выборщиков Президента США.

Администрация США и фактор президентской власти.

Исполнительное управление Президента США и его структуры.

Внутриполитические функции Президента США.

Внешнеполитические полномочия Президента США.

Взаимодействие Президента США и Конгресса США.

Процедура импичмента в США.

Правовой иммунитет Президента США.

§ III. ИНСТИТУТ ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА В ГЕРМАНИИ

При изучении института главы государства на примере опыта Германии целесообразно выделить к рассмотрению следующие вопросы:

1. Исторический аспект изучения института президента в ФРГ.
2. Особенности формирования института Президентства в ФРГ.
3. Функции, права и обязанности главы государства в ФРГ.
4. Иммуниетет Президента ФРГ.



Первый вопрос связан с историей становления выборного демократического института Главы государства в Парламентарной республике. Главой государства в парламентарной республике ФРГ является Федеральный президент (ФП). Это высшее должностное лицо в системе государственности Германии, однако, сам этот институт не играет роли «сильного главы государства» как например: Президент США – глава государства в условиях президентской республики, или Президент Франции – глава государства в V-й Республике (также как в России) в условиях режима президентско-парламентарной «смешанной» республики.

Режим образования «слабого главы государства» в ФРГ (по сравнению со значимостью и ролью в системе государственной власти Федерального канцлера) во многом обусловлен историческими причинами. Так, в период Веймарской республики (1919–1932 гг.) Президент П. Гинденбург оказывал заметно усиливающее влияние на государственные дела и управление, противопоставляя себя парламенту, ориентировался на все большее укрепление власти главы государства. Сильный президент создавал условия, однако, не поддерживаемые парламентом и при этом располагал правом на чрезвычайные полномочия по

ст. 48 – а этим подрывалась сама идея парламентарного правления в Веймарской республике.

В тот исторический период в результате политической борьбы и резкого обострения в противостоянии властей Президент был в итоге «снят» парламентским большинством и оппозиционными партиями. Сняв с главы государства значительные исполнительские полномочия и переведя его в режим «слабого президента» парламент одновременно выдвинул на олимп исполнительной власти – на должность Канцлера республики собственного политического лидера. После периода господства нацизма в Германии и краха последнего идея парламентарной республики обретает новую жизнь уже в послевоенной Германии на территории ФРГ (а в ГДР в зоне интересов СССР утвердилась модель республики советского типа).

Заметим, что с принятием 23 мая 1949 г. Основного закона ФРГ в его текст не была включена дефиниция «глава государства», но Глава № 5 Основного Закона страны «Федеральный президент» стоит раньше в тексте чем Глава № 6 «Федеральное правительство» – адекватна политическому значению этого правового института в парламентарной республике (в №5 главе прописана функциональность и текст присяги Федерального президента в ст. 56; его отношение к законотворчеству и Бундестагу, представительная функция, функции назначения и др., механизм отстранения и ответственности и пр.). Это не изменено в ОЗ поправками даже по объединению в 1990 г. «двух Германий». Подчеркнем, также что немецкие исследователи Д. Гедсельбергер и др. [9], считают именно Президента ФРГ в парламентарной Германии первым человеком – первым государственным органом республики. Напомним и то, что согласно ч. 4, ст. 60 ОЗ Президент ФРГ обладает таким же правовым иммунитетом, как и депутаты Бундестага – прямые избранники народа: подробнее об иммунитете Президента ФРГ в заключительном вопросе изучаемой темы.

Особенности формирования института Президентства в ФРГ. Федеральным Президентом, согласно ст. 54 ОЗ, может быть избран любой гражданин ФРГ («каждый немец» по формулировке в законе), обладающий избирательным правом на выборах в Бундестаг и достигший 40-летнего возраста. Он избирается Федеральным собранием ФРГ (это не парламент как в РФ, но специальная коллегия для избрания главы государства), которое состоит из членов Бундестага и *такого же числа выборщиков (50/50 %)*, избираемых народными представительствами земель – субъектов Федерации, по принципам пропорциональных выборов. Заметим, что немедленное переизбрание на должность Федерального президента возможно только 1 раз. В ст. 55 ОЗ Федеральному президенту запрещается входить в состав Федерального правительства или законодательные органы федерации или земель, а также занимать какую-либо должность, иметь иное занятие, или работать по иной профессии. Он не вправе входить в руководство коммерческого предприятия или наблюдаемого совета предприятий, имеющих целью получение прибыли (ст. 55, ОЗ) [20, с. 176].

Режим работы Федерального собрания (ФС). Федеральное собрание собирается не позднее, чем за 30 дней до истечения срока полномочий действующего Президента, а при досрочном их прекращении – не позднее, чем через 30 дней после этого события. Оно созывается Президентом Бундестага. Если же в указанный период полномочия Бундестага прекращаются, то 3-дневный срок исчисляется от 1-го заседания Бундестага. Федеральное правительство, согласно «Закону о выборах Федерального президента Федеральным собранием» (1959 г. с посл. изменениями), заблаговременно определяет, сколько членов в ФС должен делегировать каждый земельный парламент. При этом учитываются последние официальные данные о численности населения земель без иностранцев. В ФС при этом могут избираться лица, которые пользуются пассивным избирательным правом по выборам в Бундестаг. Каждый делегат от земли имеет на выборах 1 голос, а места в ФС при соперничестве списков кандидатов определяются по методу В. Д. Ондта. Члены ФС не связаны обязательствами или предписаниями как голосовать.

«Срок полномочий» Президента ФРГ – 5 лет (это человек с политическим и жизненным опытом), правами гражданина ФРГ), но может быть переизбран только один раз, т.е. исполнять второй срок – действует «принцип никому более двух сроков (таких было немного, например, Т. Хойс, Г. Любке, Р. фон Вайцзеккер). Заметим, если Президент не может исполнять свои полномочия и обязанности, или его должность досрочно станет вакантной, то ст. 57 ОЗ предусматривает: его полномочия должен осуществлять Президент Бундестага. Если же полномочия Федерального президента истекли, или досрочно прекратились в «период состояния обороны» в стране, то его замещает Президент Бундесрата в этот период и еще в течение 9 месяцев согласно ст. 115-ОЗ [20, с. 212–214].

Заметим, что выдвигать кандидатов в Федеральные президенты может в письменной форме любой член ФС, причем, не только перед 1-м туром голосования, но и также перед 2 или 3-м. Для выдвижения требуется, однако. Письменное согласие кандидата. Президиум ФС проверяет законность выдвижения. Процедура голосования проводится запечатанными официальными бюллетенями. Для избрания Федерального президента необходимо получить большинство голосов членов ФС. Если в 2-х турах это большинство не получено ни одним из кандидатов, то избранным считается кандидат, получивший в следующем туре наибольшее число голосов. Согласно ст. 56 ОЗ, избранный Президент перед собравшимися членами Бундестага и Бундесрата приносит присягу, в которой клянется отдать все свои силы для блага немецкого народа, умножать все что идет на пользу народу и отвращать вред, хранить и защищать ОЗ и Законы федерации, добросовестно исполнять свои обязанности и быть справедливым к каждому. Он может завершить присягу словами: «Да поможет мне Бог!» (но, вправе и воздержаться).

Сегодня в ФРГ Федеральный президент – глава государства Франк-Вальтер Штайнмайер (15-й по счету). Все Президенты как правило выдвигались и поддерживались политическими партиями. Так 61-летний Хорст Келлер (избран 1 июля 2004 г. – от партии ХДС). До него были: Теодор Хойс – партия

СвПД (от 13.09.1949 до 12.09 1959; выборы 1949/1954 гг.); Генрих Любке – партия ХДС (от 13.09 1959 до 30.06.1969; выборы 1959/1964 гг.); Густав Хайнеманн – партия СППГ (от 1.07.1969 до 30.06.1974; выборы 1969 г.); Вальтер Шеель – партия СвДП (от 1.07.1974 до 30.06.1979; выборы 1974 г.); Карл Карстенс, партия – ХДС (от 1.07.1979 до 30.06.1984; выборы 1979 г.); Рихард фон Вайцеккер, партия ХДС (от 1.07.1984 до 30. 06. 1994; выборы 1984/1989 гг.); Роман Герцог, партия ХДС (от 1.07.1994 до 30.06. 1999; выборы 1994 г.); Йоханнес Рау, партия СДПГ (от 1.07.1999 до 30.06.2004; выборы 1999 г.). 61-летний Хорст Келлер (избран 1 июля 2004 г. – партия ХДС).

Кристиан Вильгельм Вальтер Вульф дискредитировал партию ХДС и должность Президента и под давлением СМИ был вынужден оставить пост главы государства досрочно – отказала ему в поддержке и Федеральный канцлер А. Д. Меркель. Ниже в таблице данные и конкретика зависимости от политических партий Президентов ФРГ (цветовые: желтый, красный, голубой) – относительную независимость явил только Йоахим Вильгельм Гаук (серый цвет):

№	Федеральный президент	Начало полномочий	Окончание полномочий	Партия	Выборы
1.	Карл Арнольд (нем.) русск. (1901–1958) нем. <i>Karl Arnold</i>	7 сентября 1949 ^[11]	12 сентября 1949	Христианско-демократический союз Германии	
2	Теодор Хойс (1884–1963) нем. <i>Theodor Heuss</i>	12 сентября 1949	17 июля 1954	Свободная демократическая партия	1949 (англ.) русск.
		17 июля 1954	12 сентября 1959		1954 (англ.) русск.
3	Карл Генрих Любке (1894–1972) нем. <i>Karl Heinrich Lübke</i>	13 сентября 1959	1 июля 1964	Христианско-демократический союз Германии	1959 (англ.) русск.
		1 июля 1964	30 июня 1969		1964 (англ.) русск.
4	Густав Вальтер Хайнеманн (1899–1976) нем. <i>Gustav Walter Heinemann</i>	1 июля 1969	30 июня 1974	Социал-демократическая партия Германии	1969 (англ.) русск.
5	Вальтер Шеель (1919–2016) нем. <i>Walter Scheel</i>	1 июля 1974	30 июня 1979	Свободная демократическая партия	1974 (англ.) русск.
6	Карл Вальтер Клаус Карстенс (1914–1992) нем. <i>Karl Walter Claus Carstens</i>	1 июля 1979	30 июня 1984	Христианско-демократический союз Германии	1979 (англ.) русск.

№	Федеральный президент	Начало полномочий	Окончание полномочий	Партия	Выборы
7	Рихард Карл Фрайхерр фон Вайцзеккер (1920–2015) нем. <i>Richard Karl Freiherr von Weizsäcker</i>	1 июля 1984	30 июня 1989		1984 (англ.) русск.
		1 июля 1989	30 июня 1994		1989 (англ.) русск.
8	Роман Херцог (1934–2017) нем. <i>Roman Herzog</i>	1 июля 1994	30 июня 1999		1994 (англ.) русск.
9	Йоханнес Рау (1931–2006) нем. <i>Johannes Rau</i>	1 июля 1999	30 июня 2004	Социал-демократическая партия Германии	1999 (англ.) русск.
10	Хорст Кёлер (1943–) нем. <i>Horst Köhler</i>	1 июля 2004	30 июня 2009	Христианско-демократический союз Германии	2004 (англ.) русск.
		30 июня 2009	31 мая 2010 ^[12]		2009
11	Йенс Бёрнзен (1949–) нем. <i>Jens Böhrens</i>	31 мая 2010 ^[11]	30 июня 2010	Социал-демократическая партия Германии	
12	Кристиан Вильгельм Вальтер Вульф (1959–) нем. <i>Christian Wilhelm Walter Wulff</i>	30 июня 2010	17 февраля 2012 ^[12]	Христианско-демократический союз Германии	2010 (англ.) русск.
13	Хорст Лоренц Зе-ехофер (1949–) нем. <i>Horst Lorenz Seehofer</i>	17 февраля 2012 ^[11]	18 марта 2012	Христианско-социальный союз в Баварии	
14	Йоахим Вильгельм Гаук (1940–) нем. <i>Joachim Wilhelm Gauck</i>	18 марта 2012	18 марта 2017	независимый	2012 (англ.) русск.
15	Франк-Вальтер Штайнмайер (1956–) нем. <i>Frank-Walter Steinmeier</i>	18 марта 2017	действующий	Социал-демократ	

Функции, права и обязанности главы государства в ФРГ. Это центральный вопрос параграфа о том, какова политическая и управленческая роль института Президента ФРГ? Президент – глава государства (парламентарной республики) и включен в систему «бицефальной» (двуглавой) исполнительной государственной власти в Германии, имеющей две головы: а) канцлерскую – определяющую полноту и качество исполнительной власти в государстве; б) президентскую – с незначительными функциями в системе государственного управления.

Фактическая управленческая деятельность Президента ФРГ проходит в режиме связанности «принципом контрасигнатуры» («контра» – против, «сигнатура» – подпись). Практически на каждом акте, исходящем из Президентской канцелярии должна стоять разрешительно-согласительная виза, подпись Федерального канцлера, либо компетентных отраслевых министров, несущих политическую ответственность за деятельности органов исполнительной власти перед Бундестагом (ст. ст. 65, 67, 68, 69 ОЗ ФРГ) [20, с. 179–180].

Есть, только, несколько значимых конкретных полномочий у Президента ФРГ, которые он осуществляет *без контрасигнатуры*. К ним относятся следующие:

а) назначение избранного (либо увольнение) в Бундестаге Федерального канцлера;

б) Роспуск Бундестага, если парламент в 3-х туровом голосовании не избрал главу исполнительной власти Федерального канцлера;

в) Президент, обязан распустив Бундестаг назначить новые выборы в парламент;

г) Президент вправе наложить «вето» на кандидатуру министра в формируемом Канцлером новым правительственным кабинете.

Права и обязанности Федерального президента можно сгруппировать в 3 функциональные группы:

Правовые обязанности и функции законодательного характера:

а) Федеральный Президент может потребовать от Президента Бундестага созыва Бундестага;

б) и он вправе распустить Бундестаг при определенных условиях;

в) вправе при ЧП санкционировать принятие неотложного Закона «в порядке состояния законодательной необходимости» с участием Бундесрата и Федерального правительства – без Бундестага (согласно ст. 81 ОЗ [20, с. 188–189]; но такого прецедента еще не было). «Это применимо также к случаю отклонения какого-либо законопроекта, даже если Федеральный канцлер связывал с ним свое предложение, предусмотренное статьей 68» [10];

г) Президент вправе также проверять принимаемые законы на их соответствие ОЗ.

Правовые обязанности Федерального президента в рамках исполнительной власти: а) вправе представлять ФРГ в сфере международных отношений (согласно ч. 1 ст. 59, ОЗ [20, с. 177]); б) вправе заключать договоры с иностранными государствами (осуществлять ратификацию последних): от имени Федерации Президент заключает международные договоры, аккредитует и принимает дипломатических представителей (букв.: Gesanclten «посланников» хотя, на самом деле прежде всего послов – Botschafter); в) Президент осуществляет назначение Канцлера (после его избрания Бундестагом); г) имеет право на назначение и смещение части федеральных чиновников (но не федеральных министров), федеральных судей, офицеров и унтер-офицеров – но при условии, если законом не установлено иное; д) имеет право на постоянную информацию от Канцлера о работе Федерального правительства – кабинета министров.

Третья группа прав общегосударственного характера:

а) Президент ФРГ имеет право на «промульгацию» законопроектов, принятых в Бундестаге (что означает обязательную подпись и обнародование законов главой государства). За 20 последних лет парламентом принято около 3000 новых законов и лишь 8 раз Президент ФРГ использовал свой голос против: отзывал на доработку, с последующим подписанием в течение 15 дней по «жалобе протеста». Зачастую, такой конфликт Президента и законодателей разрешался относительно быстро: 4 раза сам Бундестаг признал обоснованными доводы главы государства; 2 закона доработаны; 2 протеста отклонены решением Федерального суда;

б) Президент ФРГ вправе наложить «вето» на назначение министра Федеральным канцлером. За 30 лет известен такой случай при Канцлере К. Аденауэре, но в этом случае сам Канцлер согласился с Президентом Теодором Хойсом. Как считает К. Фромм: «Не подлежит сомнению, что Федеральный президент не обладает материальным правом отстранения от должности ни Федерального канцлера, ни отдельных министров»;

в) В соответствии с ч. 5, ст. 115-а, в случае если в стране *объявлено* состояние обороны и федеральная территория подверглась вооруженному нападению, Федеральный президент с согласия Бундестага или совместного Комитета вправе сделать международно-правовое заявление *о наличии* состояния обороны (в этом случае функции Главы государства переходят к Канцлеру);

г) Президент ФРГ имеет право на помилование, осужденных по федеральным законам, согласно ст. 60 ОЗ [20, с. 177]. В 2008 г. Президент Хорст Келлер дважды встречался по вопросам помилования с узниками террористической организации «Фракция Красной армии в ФРГ» (создана в 1972 г.; преступные акции: похищения людей и 9 убийств – судья, банкир, профессор и др.; экспроприации и т.д.). Ранее, в 2007 г. была помилована Монхаупт Бригитта – активный член организации. Кристиан Клар – лидер организации, отбывающий наказание за свои преступления – 5 пожизненных сроков, также подал прошение о помиловании Президенту.

Иммунитет Президента ФРГ. Федеральный Президент Германии обладает правовым иммунитетом и отменить его вправе только Бундестаг, в специально установленных ОЗ случаях (согласно ст. 60, ст. 46). Вместе с этим, следует отметить, что ОЗ ст. 61 урегулировал и должностную ответственность Федерального президента. Бундестаг или Бундесрат могут обвинить Президента в умышленном нарушении ОЗ, или другого Федерального закона, только обратившись в Федеральный Конституционный суд. Предложение о выдвижении обвинения должно быть поддержано по крайней мере 1/4 членов Бундестага, или 1/4 членов Бундесрата. Обвинительное Постановление палаты должно быть также принято в Бундестаге 2/3 депутатов, а в Бундесрате 2/3 голосов.

Обвинение представляет соответственный уполномоченный в каждом из указанных федеральных органов. По представлению обвинения Федерального президента в Федеральный Конституционный суд, последний вправе распорядиться о приостановлении главой государства своих функций. Если Конституционный суд ФРГ установит, что Президент виновен в умышленном нарушении

нии ОЗ, или другого федерального закона и судебным конституционным вердиктом подтверждается антиконституционное деяние последнего, то Федеральный президент объявляется утратившим свою должность.

Большинство немецких государствоведов определяет сегодня роль института главы государства в государственном механизме ФРГ, по преимуществу, номинальной. Это объективировано особенностями государственного режима в парламентарной республике: «сильный парламент – сильный глава исполнительной власти – слабый глава государства» [31].

Однако, роль Федерального Президента в стране по обеспечению баланса властного механизма в системе сдержек и противовесов ФРГ, построенной по типу парламентарного правления, отнюдь нельзя преуменьшать. Так, если Бундестаг *выражает недоверие Канцлеру* и одновременно с выбором большинством голосов («конструктивный вотум недоверия») выдвигает на должность его преемника и обращается к Федеральному президенту с просьбой об отстранении Канцлера от должности, то последний – обязан удовлетворить просьбу (большинства) и назначить избранное Парламентом лицо главой исполнительной власти (ст. 68 ОЗ). В этом случае вместе с Канцлером выходит в отставку и старое Правительство. Федеральный канцлер вправе и сам обратиться в Бундестаг с ходатайством о выражении *ему доверия*. И если обращение Канцлера, с ходатайством о выражении ему доверия, не встретило поддержки большинства Бундестага, то Федеральный президент по предложению Канцлера в течение 21 дня вправе распустить Бундестаг. Бундестаг может быть распущен Президентом и в том случае, если предложенная главой государства кандидатура Канцлера не собрала в палате большинства голосов Бундестага и сам Президент (после последнего тура «не результативного» избрания) не назначил Федерального канцлера в течение 7 дней после выборов, согласно ст. 63 ОЗ [20, с. 178].

Отметим, что система сдержек и противовесов в современной ФРГ эффективно подтверждает себя. Например, 1 июля 2005 г. Бундестаг выразил вотум недоверия Федеральному канцлеру, а Федеральный президент 21 июля 2005 г. распустил Бундестаг. Политическая инициатива исходила от канцлерского

большинства в Парламенте, с тем, чтобы Г. Шредер и теряющие поддержку населения лидеры СДПГ, проведя досрочные парламентские выборы, обеспечили удержание политической власти. На выборах СДПГ проиграла и новым Федеральным канцлером Германии с 22.11.2005 г. стала первая в истории Германии женщина-канцлер Ангела Д. Меркель (лидер ХДС\ХСС).

14 марта 2018 г. в ФРГ было сформировано новое правительство, основанное на коалиции с социал-демократами. За утверждение А. Меркель в четвёртый раз быть канцлером Германии (4 года «срок полномочий» канцлера, но нет ограничения «количества сроков пребывания в должности» и переизбрания) – проголосовали 364 депутата Бундестага, 315 проголосовали против и 9 воздержались 7 декабря 2018 г. На съезде в Гамбурге после отказа самой Ангелы Меркель как действующего Канцлера от участия в борьбе за лидерство в ее партии – новым председателем ХДС избрана сподвижница А. Меркель и политик Аннегрет Крамп-Карренбауэр. Фактор Президентства в новых условиях развития современной Германии и меняющемся мире, является важной составляющей политической стабильности и устойчивости системы общегосударственного устройства и государственного управления ФРГ.

Основные понятия и термины к закреплению материала

Бицефальная система исполнительной власти в ФРГ.

Президент Германии.

Международно-правовое заявление Президента.

Президентский иммунитет.

Президентские полномочия законодательного характера.

Президентское вето.

Президентское помилование.

Принцип промульгации закона.

Принцип «контрасигнатуры».

Состояние обороны.

Срок полномочий Федерального президента.

Федеральное собрание.

Федеральный Конституционный суд.

§ IV. ИНСТИТУТ ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА В СОВРЕМЕННОЙ ФРАНЦИИ

Президент Франции является Главой государства в соответствии ст. 5 Конституции «Пятой республики» (Конституции) и не несет политической ответственности за свои действия. «Единственная ответственность Президента как главы государства наступает по обвинению в государственной измене каждой из палат Французского Парламента» (ст. 68) и только тогда он предстает перед судом Высокой палаты правосудия (конституционный орган правосудия из избираемых по двенадцать судей от каждой парламентской палаты).

Основные вопросы изучения темы:

1. Выборный механизм института главы государства во Франции.
2. Полномочия и функциональный потенциал Президента Франции.
3. Носитель высшей легитимности и «гид нации». Аппарат Президента Франции.
4. Отличия и совпадения институтов глав государств Франции и Российской Федерации.



При рассмотрении первого вопроса следует акцентировать то, что Президент Франции является выразителем воли всего французского народа. Избираемый (после Конституционной реформы 1962 г., отменившей косвенные выборы главы государства) прямым голосованием гражданами на основе всеобщего избирательного права, согласно ст. 6 Конституции (до 2000 г. на семилетний срок исполнения полномочий, а сегодня на 5 лет). Избирается Президент по двухтуровой системе проведения выборов. В первом туре могут участвовать

до 10–15 претендентов-кандидатов, собравших по 5000 подписей, не менее чем в 30 департаментах страны: от членов Парламента, членов региональных, генеральных, муниципальных советов, мэров коммун – функционеров, занимающих выборные должности (до перехода на евро, вносился избирательный залог в сумме 10 000 франков, который при проигрыше претендента не возвращается). Но если в первом туре ни один из претендентов не набрал абсолютное большинство голосов избирателей (50 % плюс 1 голос), то через две недели назначается второй тур голосования.

Во втором туре участвуют только два кандидата, набравшие большинство голосов по результатам первого тура. Пример из современной истории: во второй тур в борьбе за президентство в 2007 г. вышли от правых сил лидер правящего «Союза за народное движение» 52-летний Николя Саркози (не коренной француз, но иммигрант в первом поколении, еврей которого считают во Франции также «итальянцем» и «венгром») и от левых сил Сеглен Руаяль (53-летняя француженка лидер «Социалистической партии» супруга на тот период Ф. Олланда, ставшего президентом после победившего в этот раз Н. Саркази), представлявшая интересы французских левых. В «Пятой республике», зачастую второй тур становится определяющим как для политических сил, ориентированных на победу, так и конкретного политического деятеля с его политическими целями и амбициями:

- в 1965 г. борьбу во втором туре ведут Ш. де Голль – набрал 54 % голосов, (однако, режим его правления под грузом внешних и внутренних противоречий в 1968 г. «обваливается»). Отметим, что и сам Ш. де Голль, убедившись, что авторитет Президента перестал быть бесспорным, подал в отставку), а Ф. Миттеран от блока левых сил – набрал тогда 44 % голосов;

- в 1969 г. в борьбе за президентство Ж. Помпиду набрал 58 % голосов и побеждает кандидата А. Поэра, который набрал 41 % голосов;

- в 1971 г. В. Ж. 'Д. Эстен получил 50.7 % голосов избирателей во втором туре победил Ф. Миттерана – 49.3 % голосов;

- в 1981 г. Ф. Миттеран, наконец-то вышел на исторический пост Главы государства, набрав 56 % голосов во втором туре победил Ж. Ширака – 42 % голосов. Затем исполнял на пьедестале верховного института власти два срока президентских полномочий 7 + 7 лет (умер весной 1995 г.);

- в 1995 г. Ж. Ширак, перейдя от социалистов в стан «правых» набрал во втором туре 63 % голосов избирателей, выиграл 7 мая 1995 г. победу у Э. Балладюра – бывшего Премьер-министра в Правительстве Ф. Миттерана. Ж. Ширак, к этому времени обладал большим практическим и политическим опытом: был мэром Парижа 18 лет, два раза исполнял обязанности Премьер-министра Франции и руководил Правительством.

- в 2007 г. Н. Саркози, во втором туре набрал 53.09 % голосов избирателей – побеждает С. Руайяль, которая набрала 46.94 % голосов. Таким образом в силу развитой политической конкуренции, близкая к половине количественная масса голосующего «электората-народа» отдает голоса «победителю» – одному из двух главных участников борьбы за президентский пост во «втором туре». Не всем Президентам 5-й Республики приходилось править, однако по два срока как Ф. Миттерану или Ж. Шираку. Приведем примеры в разные годы правления Президентов «Пятой республики»:

- Шарль де Голль (1959–1969 гг.);
- Жорж Помпиду (1969–1974 гг.);
- Валери Жискар д' Эстен (1974–1981 гг.);
- Франсуа Миттеран (1981–1995 гг.);
- Жак Ширак (1995–2007 гг.);
- Николя Саркози (2007–2012 гг.) и т.д.

Отметим, термин «всенародно-избранный Президент» (применительно ли к Франсуа Олланду или правящему в современной Франции после него Эммануэлю Макрону), употребляемый в российском политическом лексиконе во Франции практически не используется.

Во втором вопросе темы в фокусе изучения полномочия Президента Франции, которые целесообразно разделить на две группы.

Первая группа полномочий главы государства – полномочия по управлению страной, которые требуют обязательной «контрасигнатуры» Премьер-министра:

Во-первых, как глава государства Президент Франции председательствует в Совете министров (заседание Правительства под председательством Президента республики называется Советом министров, под председательством Премьер-министра – правительственным кабинетом);

Во-вторых, как глава государства Президент подписывает ордонансы и декреты, но после их предварительного обсуждения в Совете министров. Промульгирует (подписание и публичное обнародование) законы в 15-дневный срок, а до истечения срока вправе потребовать их повторного чтения. Заметим, что в 1960 г. Президент передал Правительству полномочия обнародовать законы за подписью Ш. де Голля, что противоречило Конституции («нет права на такую передачу», так как Правительство, не есть Глава государства). Конституционный Совет Франции, однако исправил ситуацию и указал этим органам верховной власти на неконституционность такого решения.

В-третьих, Президент Франции назначает наиболее высокопоставленных должностных лиц: послов, министров. Генералов, префектов, комиссаров республики на основе декрета, принятого в Совете министров.

Обязательной контрасигнатуре также подлежат: назначение на гражданские и военные должности (ст. 13 Конституции), назначение дипломатических представителей иностранных государств (ст. 14).

В-четвертых, своим декретом Президент открывает и закрывает сессии Парламента (в 1960 г. Глава государства отказал Национальному собранию в праве собраться на внеочередную Чрезвычайную сессию – из 552 депутатов 287 парламентариев т.е. более 50 % потребовали созыва. Свой отказ Президент мотивировал давлением «извне».

Вторая группа полномочий Президента Французской республики – личные (собственные) полномочия Главы государства, которые не требующие контрасигнатуры. К ним относятся следующие полномочия:

Во-первых, Премьер-министр назначается Главой Государства без контрасигнатуры и это личная прерогатива Президента, тогда как государственные служащие назначаются декретами министров.

Во-вторых, Президент имеет право на назначение референдума в стране на основе своего обращения к народу и на основе предложения Правительства во время сессии Парламента или по совместному предложению обеих палат законодательного органа (ст. 11 Конституции). Глава государства вправе консультироваться с Народом-сувереном («однако, по пустякам народ не трогать») и напрямую обратиться ко всему народу Франции. И в этом плане он сильнее Президента США – не наделенного таким правом.

В-третьих, Президент выступает определяющим арбитром (ст. 5 Конституции [20, с. 104]) во взаимоотношениях ветвей государственной власти и наделен правом роспуска Национального собрания после консультации с Премьер-министром и председателями парламентских палат (ст. 12 Конституции); вправе он отправить в отставку и Правительство в случае коллизий с Парламентом, выражения недоверия последнему со стороны Парламента.

В-четвертых, Президент вправе председательствовать в высших советах и комитетах национальной обороны (ст. 15 Конституции [20, с. 109]). Например, в Высшем совете магистратуры Президент как председатель органа выступает и как гарант законности в стране – высшей правовой юстиции в отношении судей и прокуроров (не путать с взаимодействием с Конституционным советом как органом высшей конституционной юстиции страны).

В-пятых, глава государства во Франции имеет право на принятие чрезвычайных мер при угрозе независимости нации, целостности территории страны – после консультаций с Премьер-министром, председателями Сената, Национального собрания, Конституционным советом (ст. 16 Конституции). Президент выступает в этом случае и как Чрезвычайное средство нации – в случае

угроз независимости, целостности, бедствий, войны, выполнения международных обязательств республикой и др. Он вправе в этот период «заменять всю совокупность властей в условиях нарушения нормального функционирования органов государственного управления» и получает исключительные конституционные полномочия, говорит и действует от имени народа.

Заметим, что решая вопрос введения ЧП по собственному усмотрению (решение не подлежит обжалованию) – Президент, однако, обязан провести консультации с соответствующими органами по введению ЧП и в его период не вправе: а) отменить Конституцию республики; б) не может подменять Парламент и Конституционный совет; в) само ЧП вводится на строго определенный срок, а его продление требует согласия других конституционных органов, возможно только в рамках действующей Конституции и конституционного порядка.

В-шестых, Президент Франции имеет личное право на назначение Премьер-министра республики, предусмотренное ст. 8 Конституции; трех членов в Конституционный совет и его председателя (ст. 56 Конституции [20, с. 119]); он вправе осуществить передачу органического закона до его промульгации в Конституционный совет на предмет проверки его конституционности (согласно ст. 61 Конституции).

Следует подчеркнуть, что такие полномочия Главы государства как право на роспуск Национального собрания, досрочное прекращение деятельности Правительства при определенных условиях, право на проведение общенационального референдума, личный выбор на назначение Премьер-министра (без согласия Парламента из нескольких кандидатур как в РФ) – существенно усиливают роль Президента в системе Французской государственности (по сравнению с ролью президентуры в президентских и парламентских республиках). Эти составляющие в известной их правовой коррекции и частично заимствованы и в систему полномочий Президента Российской Федерации [21]. Заметим, что к решению о досрочном роспуске Национального собрания Президент Франции приходит, как правило, в силу необходимости обеспечения устойчивой взаимосвязи между законодательным органом и Правительством: такое решение все-

гда влечет весомые политические последствия для реформ в стране, связано, зачастую и с преодолением ситуации политической нестабильности.

Показательны, например, такие исторические роспуски: в 1962 г. из-за политического конфликта Парламента с исполнительной властью по вопросу Алжира; в 1968 г. из-за спора по участию народа в разрешении национального кризиса (напомним, что непопулярные меры привели в 1968 г. Ш. де Голля в отставку); в 1981 г. Ф. Миттеран использовал удачно эту меру в борьбе со своими политическими оппонентами, но в 1988 г. роспуск оказался менее удачным (тогда его левоцентристское объединение уступило консерваторам, предоставило пост Премьер-министра правым, но Ф. Миттеран на основе политического компромисса был избран на второй 7-летний срок). В 1997 г. Ж. Ширак просчитался, доверившись своим советникам, и оказался по собственному выбору в ситуации «двоевластия», так как роспуск управляемого им Национального Собрания в результате досрочных выборов привел к закреплению в Парламенте и Правительстве оппозиционного левого большинства во главе с Л. Жоспеном.

При изучении третьего вопроса темы, следует отметить, что Глава государства во Франции характеризуется как носитель наивысшей легитимности в стране: так как он весомее Национального собрания и вправе распустить последнее; не несет политической ответственности перед последним. А по праву всеобщих выборов и легитимации от народа обретает особое доверие. Он выступает зачастую также политическим куратором оценки Правительства (в условиях президентского «монизма власти»), когда в последнем реализуют свои функции пропрезидентское партийное большинство и Премьер-министр, назначаемый лично им.

Референдум – мощный инструмент политического арбитража в руках Президента, так как направлен на выявление мнения и обретение поддержки от народа по важнейшему вопросу для жизни страны (согласно ст. 11 Конституции). Референдум значим, например, для выявления отношения населения к конкретному законопроекту, предложенному от Правительства: одобряет народ

закон или нет (на референдуме Суверен вправе своей волей большинством голосов выразить «добро» на ратификацию законопроекта и обретение им юридической силы – что особо важно, когда выявляется спорность в поддержке непопулярного законопроекта в Парламенте). Однако здесь есть опасность свести референдум к плебисциту: опросу мнения граждан если народ не оказал одобрения выносимому вопросу (не будет последующего утверждению данного вопроса в законе).

Президент Франции характеризуется нередко как «*гид нации*» – определяющий политику государства «вовне» и «внутри» страны. Он единолично может влиять на основные направления внутренней и внешней политики государства (в 1962 г. Ш. де Голль этот тезис провозгласил как «абсолютно необходимый для жизнедеятельности страны»). Особо в фокусе внимания и контроля Президента две сферы: внешняя политика и национальная оборона. Здесь и подбор Президентом Министра обороны, Министра иностранных дел, внимание к ведению дел в войсках, ситуации с вооружением и переоснащением армии, новыми военными технологиями, к участию в НАТО, и военных конфликтах и др. Он курирует как Председатель «Высший совет обороны» и «Комитет обороны» (в состав которых входят Премьер-министр, министры Иностранных дел, обороны, финансов, внутренних дел, Начальник Генерального штаба, Начальники штабов всех родов войск) – принимаемые решения затем утверждаются в Совете министров, а на Правительство возлагается ответственность за их реализацию. В спектре компетенции «Комитета обороны» главные вопросы – это вопросы военного руководства вооруженными силами. Для этого проводятся три вида заседаний под эгидой Президента: а) ежегодные, посвященные вопросам военного планирования, бюджету, ядерным вооружениям; б) заседания по вопросам военно-политического положения в регионах, где затронуты интересы Франции; в) заседания, требующие немедленной реакции на происходящие изменения.

По политической роли во внутренней политике Президент определяется французскими государствоведами порой и как «сюзерен»: он принимает реше-

ния, и равных ему нет, а есть только крупные и мелкие «вассалы», более или менее «родовитые бароны» – так утверждают профессора Университетов Парижа и Дижона Андре Демишель, Франсин Демишель, Марсель Пикемаль [8]. Отсюда выявляется четко выраженное, контролирующее *отношение* Главы государства к Главе Правительства (Премьер-министру Франции), Законодательному органу и Судебной власти. Как сюзерен Президент формирует на 1/3 состава Конституционного совета и назначает его Председателя, контролирует работу Высшего совета магистратуры. В настоящее время расширительно трактуется сама ст. 13 Конституции о влиянии Главы государства на процесс законодотворчества. Президенты, по сути, присвоили себе право подписывать регламентарные акты, не рассматривавшиеся в Совете министров и издают свои ордонансы. Таким образом, как через собственное нормотворчество, посредством механизма промульгирования законов (а, формально у Президента нет права на законодательную инициативу), так и через открытие и созыв президентскими декретами чрезвычайных сессий Парламента все более усиливается влияние Французской президентуры за законодательную ветвь государственной власти.

В условиях наличия партийного потенциала и принципа *«монизма президентской власти»*, когда воля и партийное большинство Французского Президента доминируют в системе высших органах государственной власти – он выступает «де факто» руководителем и контролирующей инстанцией центральной системы исполнительной власти в стране. Президент, это лидер правящей партии и ставленник народа, имеющей поддержку у большинства народа, которое его поддержало на выборах, однако не всегда в реалиях «доминируют» интересы этого большинства, но приоритетно, зачастую, оказывают Президенты поддержку крупному финансовому капиталу. Президент Ж. Помпиду, например, длительное время сам был директором Банка Ротшильдов и финансовым рупором крупного капитала. Подобно и левые силы, пребывая во власти, как например Ф. Миттеран, опирались не только на массовые слои. В последние 10–15 лет вновь во внутренней политике доминируют интересы крупного капитала и их ставленники от правых сил – Ж. Ширак, Н. Саркози. Политические силы

правого спектра представлены партиями: Объединение в поддержку республики – ОПР, Национальный центр независимых и крестьян – НЦНК, «Национальный фронт», Республиканская – РП, Республиканская партия радикалов и радикал-социалистов – РПР-РС – эти партии ориентируются, не только на ценности национального единства, но отстаивают интересы крупного бизнеса и среднего капитала, профбоссов и др.). Лидером блока этих партий с 2007 г. является Президент Франции Н. Саркози.

Политические партии левых: Объединенная Социалистическая партия – ОСП, Французская коммунистическая партия – ФКП, Партия зеленых – ПЗ, Движение левых радикалов – ДЛР в большей степени ориентированы на ценности социального государства, защищенности труда, интересы среднего и малого бизнеса, профсоюзного массового движения. Ф. Миттеран, пришел к власти с опорой, прежде всего, на эти силы (в 1981 г. получил 329 депутатских мандата в Национальном собрании, а правый блок – 145 кресел) и приступил к серии преобразований левой направленности. Значимо, например, принятие «Закон о национализации» (1982 г.), который увеличил долю государственного сектора в промышленности с 12 % до 17 %. С принятием закона о реформе местного управления (в 1982 г.) начато расширение прав и свобод коммун, департаментов и регионов в целях децентрализации административно-территориального управления во Франции и повышения ответственности местных коллективов.

Аппарат Президента Франции включает различные службы и комитеты, обеспечивающие непосредственные полномочия главы государства – разработка деталей правительственных программ, контроль их реализации и т.д. (Президент, при этом, участвует в общем контроле: так, Ф. Миттеран в 1982 г. принял личное решение об усилении службы полиции). Непосредственной аппаратной резиденцией Президента Франции является Елисейский Дворец (около 828 чиновников). Структура аппарата: это Дом Президента (200 чиновников высшей категории – это, прежде всего, личные сотрудники Президента и сотрудники по особым поручениям, советники, члены его секретариата); дополнительные службы: охрана Президента, библиотека, архив, транспортная и ме-

дицинская службы – (350 чел.). Функции Главы государства также обеспечивают – Генеральный секретариат (курирует деятельность министерств и ведомств, готовит решения Президента для арбитража); Военный штаб – личный штаб при Президенте из 6 офицеров, представляющих все рода войск (обеспечивают главу государства информацией по актуальным проблемам обороны и военного строительства, готовят проекты его решений). Существенны также гарантии экс-президентства: например, Ф. Миттерану в 1995 г. была положена пенсия в 35000 франков не облагаемая налогом; государственная квартира предоставлена бесплатно в центре Парижа с рабочими кабинетами, библиотекой, комнатами для секретарей, служащих и обслуги (оплата квартиры за казенный счет); предоставлен водитель личного автомобиля с зарплатой от государства (содержание и ремонт автомобиля, президентского гаража также за счет казны) закреплено бесплатное медицинское обслуживание и др.

Сегодня известны случаи связанные и с серьезной критикой деятельности аппаратных структур Елисейского дворца. Так, выявилась незаконная телефонная слежка, которой занимались сотрудники аппарата Ф. Миттерана в отношении отдельных депутатов, журналистов. Специальная «антитеррористическая ячейка» Елисейского дворца брала на прицел все оппозиционные редакции: например, скандал с редакцией газеты «Эвантай» – когда ее оборудовали специальными подслушивающими устройствами. Среди ставших жертвой «анти-террористической ячейки» 1375 человек, имена которых в двух номерах напечатал еженедельник «Пуэн»: министры, академики, депутаты, журналисты, писатели, режиссеры, актеры и даже целые фирмы. Последней, в списке значилась Дина Верни – известная модель скульптора Аристиды Майоля и художника Анри Матисса. Она же создательница знаменитого музея в Париже, который открывал в столице сам Президент Республики [19].

Во время президентского правления Ж. Ширака (после досрочного роспуска им нижней палаты парламента – Национального Собрания Франции, а затем проигрыша большинства мандатов в Национальном собрании), тогда в Правительстве в 1997 г. закрепилось социалистическое большинство во главе с

левым Премьер-министром Л. Жоспенем. Елисейский дворец с большой интенсивностью включился в политическое противоборство и за возврат утраченных позиций в борьбе с Правительством левых. Наглядно это проявилось и в «споре из-за 45 расстрелянных». Все началось с выступления в г. Краон, где Л. Жоспен предложил нации пересмотреть один полузабытый эпизод первой мировой войны. Речь шла о массовых бунтах в армии весной 1917 г. после неудачного наступления французов в районе плоскогорья Шмен-Дам: где бездарный генерал Нивель бросил своих солдат на неподавленные огневые германские пулеметы (за несколько часов потери составили 270 000 человек). Взбунтовались против такого командования 20 полков и наиболее активных мятежников – а их Л. Жоспен было 554 судили и приговорили к смерти, 45 сразу расстреляли [6].

Премьер-министр (Л. Жоспен – лидер левых сил) предложил тогда восстановить и историческую справедливость – воздать честь расстрелянным пехотинцам, которые любили Родину и не хотели умирать зря, как и всем остальным героям тех давних боев. Елисейский дворец, однако, резко выступил против и лидер правых сил Ж. Ширак показал нежелание пересматривать традиционный взгляд на события прошлого (бунтовщики, по его мнению, заслуженно наказаны). Двор Президента даже усмотрел в выступлении Л. Жоспена начало очередной избирательной кампании, опередил Премьер-министр Главу государства и как бы узурпировал часть прерогатив самого Ж. Ширака. Между тем, Л. Жоспен пытался реализовать на французской почве инициативу, уже реализованную Правительством Великобритании: там почтили воинскими почестями память британских солдат, расстрелянных по приговору трибуналов во время Великой войны (302 человек). Итальянцы также воздали честь своим 750 солдатам – расстрелянным карательными отрядами «для примера» в годы Великой войны. Заметим, что и в России были свои тысячи казненных солдат во времена той мировой бойни до заключения Брестского мира, о которых также нельзя забывать.

Четвертый вопрос изучаемой темы фокусирует принцип компаративной аналитики. Особо интересен анализ, что Французский вариант института Президентской власти во многом совпадает с Российской моделью Президентуры, утвержденной в Конституции РФ 1993 г. (отдельные политики-правоведы, такие как бывший помощник Президента РФ по правовым вопросам М. А. Краснов даже утверждали после сдачи полномочий Б. Н. Ельциным «под преемника» В. В. Путина и ухода в отставку даже следующее: «Мы полностью взяли за основу французский вариант президентской власти» [10]. Конечно есть и существенные отличия – «не полностью», однако в действительности эти модели по их «матричной конституционной модели» и функциональному механизму во многом идентичные (есть весьма актуальны научные статьи с пояснением вопроса: Почему российскими политиками было отдано в 1993 г. предпочтение не президентскому и не парламентарному республиканским режимам, но полу-президентскому («смешанной республике») республиканскому режиму? Аналогом в Европе и, развитой моделью которого в современном мире является «Пятая республика».

Охарактеризуем в компаративном соотношении основные конституционные статьи, выявляющие и поясняющие основные отличия института главы государства и президентской власти во Франции и Российской Федерации:

ФРАНЦИЯ (Ф) – РОССИЯ (РФ)

- (Ф) Согласно ст. 5 Президент следит за соблюдением Конституции. Он обеспечивает своим арбитражем нормальное функционирование публичных властей, а также преемственность государства. Он является *гарантом национальной независимости* (выделено нами В.К.), целостности территории, соблюдения международных договоров. (РФ) Глава 4 Конституции РФ. Президент – глава государства, *гарант Конституции*, прав и свобод человека и гражданина, принимает меры по охране суверенитета, независимости и государственной целостности страны.

- (Ф) Президент избирается на 5 лет (ранее на 7 лет) прямыми всеобщими равными выборами и лично назначает Премьер-министра. (РФ) Президент РФ

избирается *на 6 лет* (ранее на 4 года) всеобщим равным и прямым избирательным правом и назначает *с согласия* Государственной Думы Председателя Правительства (ст. 81).

- (Ф) Премьер-министр подбирает министров и представляет их Президенту *и Парламенту*. (РФ) Председатель Правительства предлагает Президенту РФ для утверждения кандидатуры своих заместителей и федеральных министров (ст. 112).

- (Ф) Правительство подотчетно и Президенту республики, и Парламенту. (Р) Правительство РФ подотчетно и Президенту, и Государственной Думе (ст. 114).

- (Ф) Парламент вправе не утвердить *состав* правительственного кабинета. (РФ) Государственная Дума РФ может отклонить *кандидатуру* Председателя Правительства (ст. 103).

- (Ф) в случае отказа Президент может распустить Парламент и назначить новые выборы, но на этот шаг вправе пойти *после консультаций* с Премьер-министром, Председателями парламентских палат, Конституционным советом (ст. 19). (РФ) После тоекратного отклонения нижней палатой представляемой Президентом РФ кандидатуры Председателя Правительства Президент своей волей *назначает* Председателя, *распускает* Государственную Думу (ст. 111) и назначает выборы в Государственную Думу.

- (Ф) Референдум в стране может проводиться и по предложению Президента, *и по предложению Правительства*. (РФ) Президент РФ назначает выборы Государственной Думы и назначает референдум (ст. 84).

- (Ф) в экстремальных обстоятельствах Президент может объявить ЧП и взять всю полноту власти в свои руки *после консультаций* с Премьер-министром, Председателями палат, Конституционным советом (ст. 16). (РФ) Президент РФ при обстоятельствах, предусмотренных законом, вводит на территории РФ или в отдельных ее местностях ЧП с незамедлительным *сообщением об этом* Совету Федерации и Государственной Думе (ст. 88).

- (Ф) Президент *лично* отвечает за армию, государственную безопасность, внешнюю политику. (РФ) Резидент РФ формирует и возглавляет Совет Безопасности, утверждает военную доктрину, в случае агрессии вводит на территории РФ военное положение и является Верховным Главнокомандующим Вооруженных Сил России.

- (Ф) Во Французской Конституции более полно прописано разграничение полей деятельности Президента и Парламента. Так: Национальное собрание определяет общие принципы в переданных Президенту вопросах обороны и в вопросах организации доходов органов местного самоуправления, образования, трудового права. Национальное собрание имеет исключительную компетенцию в отношении законов осуществления прав граждан, гражданского и уголовного законодательства, налоговой системы. Право Национального Собрания – определять порядок выборов в стране и статус государственных служащих, вопросы национализации предприятий. (РФ) В России многие вопросы оставлены на регулирование федеральными законами, однако – обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат законы регулирования федеральных налогов и сборов. Совет Федерации назначает и выборы Президента РФ.

- (Ф) После роспуска Президентом Национального Собрания назначаются новые выборы. Но в течение года, следующего за этими выборами повторный роспуск невозможен (ст. 12). (РФ) Государственная Дума не может быть распущена Президентом РФ в течение года после ее избрания (ст. 109). Российский Президент в течение года не может распустить любую Думу, а глава Франции лишь палату, избранную на смену досрочно распущенной. Однако, роспуск возможен после троекратно отклонения кандидата на пост председателя Правительства РФ (ст. 109, 111).

К этому отметим, что у Президента РФ рельефны конституционно-силовой и внешнеполитический компоненты собственных полномочий. Но почти неподконтрольны экономические сферы воздействия. Выявляется также своеобразное разделение компетенции внутри самой президентуры: в одних областях наш Президент действует, доминируя над законодательной властью, в других

выявляется как куратор исполнительной власти (ст. 83, 84, 111), однако по Конституции РФ «исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации» (ст. 110).

Конституционные модели президентства Франции и России очень схожие в силу однотипного режима *полупрезидентской* республики. Но, во Франции, несмотря на силу президентской власти, этот режим весьма ограничивают различные консультации и согласовательные процедуры: Президент постоянно должен советоваться при решении важных государственных вопросов с другими ветвями власти. К этому, за всей его деятельностью следит и Конституционный совет, а если его деятельность касается экономики, то заключение по просьбе Президента дает еще и Экономический совет. Важно отметить и то, что в Конституции Франции нет отдельного положения определяющего Президента как Главу государства, но это вытекает из сути положений Основного закона. В Конституции есть, однако, спорные вопросы. Так, в ст. 9 записано: «Президент председательствует в Совете министров», а в ст. 21 «Премьер-министр руководит деятельностью Правительства» (поэтому следует и разводит понятия «Совет министров» и «Кабинет министров» в зависимости от того, кто председательствует в данном органе).

В практической деятельности Президент и Премьер во Франции могут претендовать на руководство Правительством. На деле это регулируется партийно-политическими обстоятельствами, хотя между Президентом и Премьер-министром всегда возможны разногласия. Отметим также, что фигура Президента в полупрезидентской Франции зачастую намного сильнее, чем в президентской республике. Режим современной Франции в связи с этим иногда характеризуют как «Республиканскую монархию» [8]. Так, Глава государства может, например, не подписать правительственный акт, то есть имеет возможность отстраниться от решений Правительства, (но не снимается ответственность за их исполнение с Премьер-министра и Правительства). Однако Правительство вправе внести этот акт в виде законопроекта в Национальное собрание и, если он будет принят Парламентом в форме закона – Президент обязан его подписать. В то же время, Президент может апеллировать в этом случае в Конституционный со-

вет о признании соответствия этого акта, теперь уже обретшего статус закона, Конституции (подобная ситуация была при Ф. Миттеране с законом «О нарушении принципов приватизации государственной собственности»).

Подчеркнем, что особым проявлением «линии» парламентского правления в полупрезидентской республике является то, что исполнительная власть может эффективно проводить свою политику, только опираясь на партийное большинство в нижней палате Парламента. При такой практике Президент республики вынужден формировать Правительство из членов партии, победившей на выборах и имеющей большинство в Национальном собрании, а, следовательно, и кандидатура Премьер-министра будет «работающей» только при опоре Главы Правительства на партийное большинство депутатов Национального Собрания (хотя назначение Премьера – есть личная прерогатива Президента). Ф. Миттеран в свое время, перед вторым сроком уступил парламентское большинство консерваторам и предоставил пост Премьер-министра правым, однако смог умело балансировать и использовать политические компромиссы – поэтому и был избран на второй срок. В таких ситуациях Президент с Правительством и при партийных разногласиях могут договариваться (у Ж. Ширака это получалось напряженнее) – во имя политической стабильности в стране, разграничивать сферы своей деятельности и избегать кризиса во власти. Напомним, что во Франции Правительство, несмотря на значительную зависимость от Президента «де-юре» наделено весьма широкими полномочиями, так как согласно ст. 20 Конституции «Пятой республики»: «Правительство определяет и проводит политику нации. В его распоряжении находятся администрация и вооруженные силы» [20, с. 110].

Основные понятия и термины к закреплению материала

Глава государства Франции.

Арбитр во взаимоотношениях властей.

Внешнеполитические полномочия.

Выборы Президента.

Гарант национальной независимости.

Елисейский дворец.

Контрасигнатура.

Конституционно-силовой компонент полномочий Президента.

Лидер партийного большинства.

Личные полномочия.

Монизм президентской власти во Франции.

Аппарат Президента.

Ответственность Президента.

Полупрезидентский режим.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Востребованность изучения опыта института Главы государства в частности развитых стран США ФРГ, Франция, и др., в сравнительном соотношении с особенными проявлениями этого института в РФ в конкретных российских условиях (формирование, функционирование, соотношение прав и обязанностей) предопределяется происходящими историческими преобразованиями Российской Федерации.

В условиях строительства новой России этот институт определяет политический и экономический курс страны (Президент РФ «определяет основные направления внутренней и внешней политики государства» закреплено в ст. 80 п. 3 Конституции РФ) и объективирует процессы, которые выведут Россию на уровень ведущих стран мирового сообщества (к осмыслению универсализма института целесообразно проработать также статью Безрукова А. В., Чугаева В. В. [1, с. 40–53]).

В значимых аспектах деятельности (политико-определяющая стратегия, экономические приоритеты, «сбережение народа») институт Главы государства – гарант Конституции РФ, обеспечивающий стабильность политической системы, практику преобразований и развитие России к новому качеству – сильного демократического, правового и социального государства. В основе которого *интересы многонационального российского народа* – носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации.

Единство прав и обязанностей в деятельности Института Главы государства, скрепляемые политическими и правовыми формами ответственности в органичной корреляции с интересами российского народа – действительная основа необратимости реформ и поступательного развития российского государства при переходе на новую ступень экономического и социального прогресса.

Библиографический список

1. Безруков, А. В. Институт Главы государства в механизме управления государственным единством и правопорядка (теоретико-историческое и конституционно-правовое осмысление) / А. В. Безруков, В. В. Чугаев // Правоприменение. 2018. – Т. 2. – № 1. – С. 40–53.
2. Государственное и административное устройство Германии [Текст] // Сборник международных терминов из области права и управления; ред. Ф. Хеффер. – Т. 1. – М., 1994. – С. 151.
3. Государственное право Германии [Текст]. – М., 2004. – Т. 1. – С. 219.
4. Гришковец, А. А. Правовое обеспечение государственной службы [Текст] / А. А. Гришковец. – М., 1998. – С. 40.
5. Гусейнов, Э. Ролану Дюма не везет на любовниц и завещателей [Текст] / Э. Гусейнов // Известия. – 1998. – 18 ноября.
6. Гусейнов, Э. Спор из-за 45 расстрелянных. Ширак и Жоспен поссорились по поводу события восьмидесятилетней давности [Текст] / Э. Гусейнов // Известия. – 1998. – 14 ноября.
7. Debbash, Ch., Bourdon, J., Pointier, D., Ricci, J. C. La V-e Republique / P: Economica. – 1985. – P. 5.
8. Демишель, А. Институты и власть во Франции [Текст] / А. Демишель, Ф. Демишель, М. Пикемаль. – М.: «Прогресс», 1977. – С. 229.
9. Демпси, Дж. Миссия Меркель. Канцлер Германии должна вывести ЕС из кризиса, но ее возможности ограничены / Джуди Демпси. [Текст]. International Politik. – 2007. – № 1. – P. 24–25.
10. Ельцин, Б. Н. Обращение Президента РФ Б. Н. Ельцина к гражданам России 31 декабря 1999 г. // Деловая пресса. 2000. – № 1. – С. 1.

11. Загородников, А. Изменится ли в России государственный строй // Государственная власть и местное самоуправление. – 2002. – № 1. – С. 43–48.
12. Зорькин, В. Буква и Дух конституции [Текст] / В. Зорькин // Российская газета. – № 226 (7689). – 2018. – 9 октября.
13. Илларионова, Т. С. Административная реформа по-немецки [Текст] / Т. Илларионова / <http://www.ni-journal.ru>.
14. Каллабис, Х. Германия: единое отечество – расколота нация [Текст] / Х. Каллабис // Полис. – 1991. – № 5. – С. 103–105.
15. Карксон, Ги. Принципы Французской Конституции / Ги Карксон [Текст] // www.premier-ministre.gouv.fr (раздел: «Добро пожаловать во Францию»). – 2001, январь).
16. Керимов, А. Д. Комиссии «AD НОС» в Национальном собрании Франции / А. Д. Керимов [Текст] // Государство и право, 1994. – № 8–9. – С. 168–17.
17. Коваленко, Ю. Во Франции власть берет «розово-красный альянс» / Ю. Коваленко [Текст] // Известия. – 1997. – 3 июня.
18. Коваленко, Ю. Двоевластие на вершине пирамиды» [Текст] / Ю. Коваленко // Известия. – 1997. – 17 июля.
19. Коваленко, Ю. Елисейский дворец прослушивал даже «идиотские» разговоры / Ю. Коваленко [Текст] // Известия. – 1995. – 19 июня.
20. Конституции зарубежных государств. – М.: Изд-во «БЕК», 1996. – С. 5–7, 10–14, 386–387.
21. Конституция Российской Федерации. – М.: «Юридическая литература». 1993. – С. 64.
22. Конституция США. – М., 1993. – С. 3, 11, 14, 16–19, 26, 30.
23. Косопкин, А. С. Президент, Конгресс, законодательство (опыт взаимодействия исполнительной и законодательной ветви в Соединенных Штатах Америки) / А. С. Косопкин, Т. И. Нефедова // Государство и право. – 1998. – № 1. – С. 85–86.
24. Краснов, М. А. Власть для открытого общества / М. А. Краснов [Текст] // Власть. – 2000. – № 2. – С. 26.

25. Краснов, М. А. О власти / М. А. Краснов [Текст] // Парламентская газета. – 2000. – № 1–2. – 5 января.
26. Крозье, М. Куда идет государственное управление во Франции? [Текст] / М. Крозье. – М., Прогресс, 1984. – С. 19.
27. Maunz, Th. Deutsches Staatsrecht [Text] / Th. Maunz. – München, 1987. – P. 18.
28. Медведев, Р. Владимир Путин – действующий президент / Р. Медведев. – М.: «Время», 2002. – С. 89.
29. Мельник, В. А. Современный словарь по политологии / В. А. Мельник. – Минск, 2004. – 640 с. – С. 363–371.
30. Мухаметшин, Т. Ф. Роль Президента Российской Федерации в реформировании и обновлении законодательства страны (практический аспект взаимодействия с государственными институтами власти) // Государственная власть и местное самоуправление / Т. Ф. Мухаметшин. – 2004. – № 1. – С. 16–21.
31. Общественное и государственное управление в ФРГ / под ред. И. И. Курьянова. – М., ИПК Госслужбы. – 1993. – С. 42–50.
32. О коренных изменениях в организации государственного правления в США. – М., 1995. – С. 3–12.
33. Постановление Конституционного Суда РСФСР «По делу о проверке Конституционности Указа Президента РСФСР от 19.12. 1991 г. № 2289 «Об образовании Министерства Безопасности и Внутренних дел РСФСР» от 14 января 1991 г. // Ведомости Съезда Народных депутатов РСФСР от № 6. – 1992. – 6 февраля. – С. 223–247.
34. Путин, В. В. Послание Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. / «Послание Президента Федеральному Собранию» // kremlin.ru/d/50864. Электронный ресурс. Дата вхождения 2 декабря 2017 г.
35. Путин, В. В. Послание Президента Российской Федерации от 1 марта 2018 г. // Послание Президента Федеральному Собранию. kremlin.ru/d/56957 // Электронный ресурс (Дата вхождения 4 мая 2019 г.
36. Путин, В. В. Послание Президента Российской Федерации 20 февраля

2019 г. // sk-news.ru>news/authority/58254/ (дата обращения 23.02.2019).

37. Пушкарская, А. Валерий Зорькин готов к ужесточению российских законов в условиях «военной суровости» / А. Пушкарская, В. Хамраев // Газета Коммерсантъ. – 2015. – № 3217. – 25 ноября.

38. Сахле, М. А. Взаимоотношения Президента Российской Федерации с субъектами Российской Федерации в сфере реформирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации / М. А. Сахле // Государство и право. – 2008. – № 3. – С. 104–109.

39. Сопельцева, Н. С. Иммунитет Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий / Н. С. Сопельцева // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 5. – С. 22–26.

40. Структура и роль Государственного совета Франции (второе издание) Российско-французская серия. Информационные и учебные материалы. № 10. Издается Посольством Франции в Москве. – 1993. – С. 32.

41. Фридмэн, Л. Введение в американское право / Л. Фридмэн. – М., 1992. – С. 44, 82, 246–247.

42. Черкасов, К. В. О месте Полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах в системе и структуре администрации Президента РФ / К. В. Черкасов // Государство и право. – 2007. – № 3. – С. 66–69.

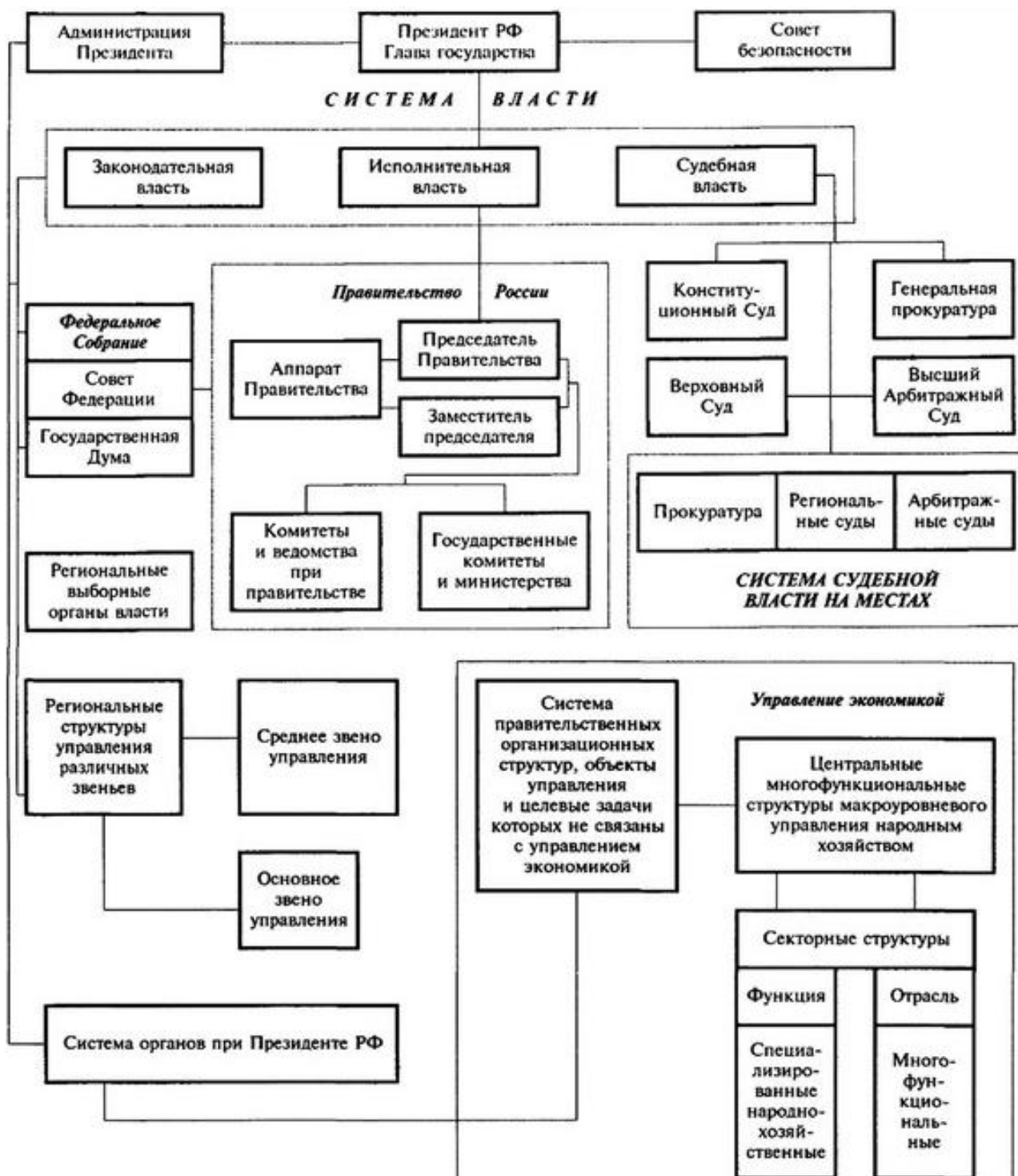
43. Чиркин, В. Е. Президентская власть / В. Е. Чиркин // Государство и право. – 1997. – № 5. – С. 15–23.

44. Шейнис, В. Л. Тернистый путь Российской Конституции / В. Л. Шейнис // Государство и право. – 1997. – № 12. – С. 62–73.

45. Шредер, Г. Я не намерен менять политику по отношению к России [Текст] / Г. Шредер // Известия. – 2004. – № 188. – 9 октября.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Президент России – глава государства в системе государственной власти



Президенты Российской Федерации

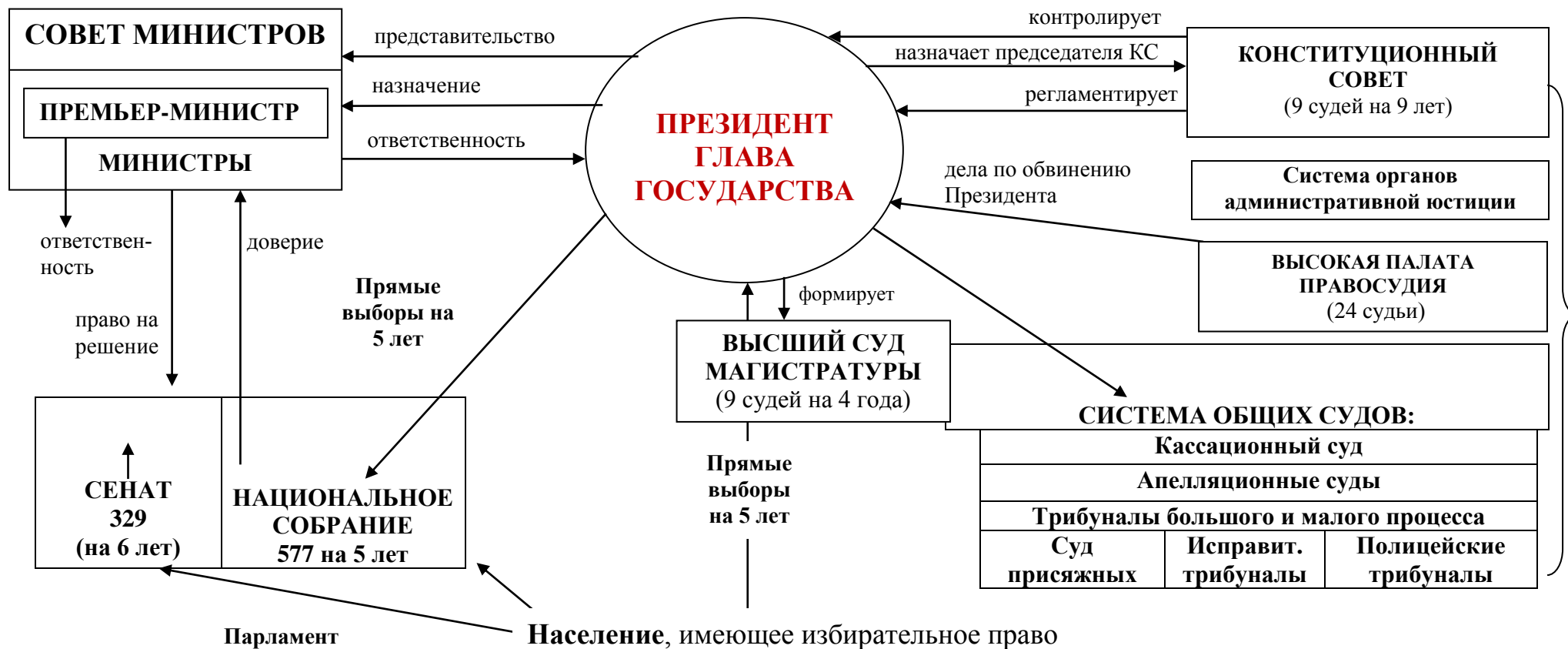


Полномочия Президента России

Основные полномочия Президента (на примере Российской Федерации)



ИНСТИТУТ ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА ВО ФРАНЦИИ



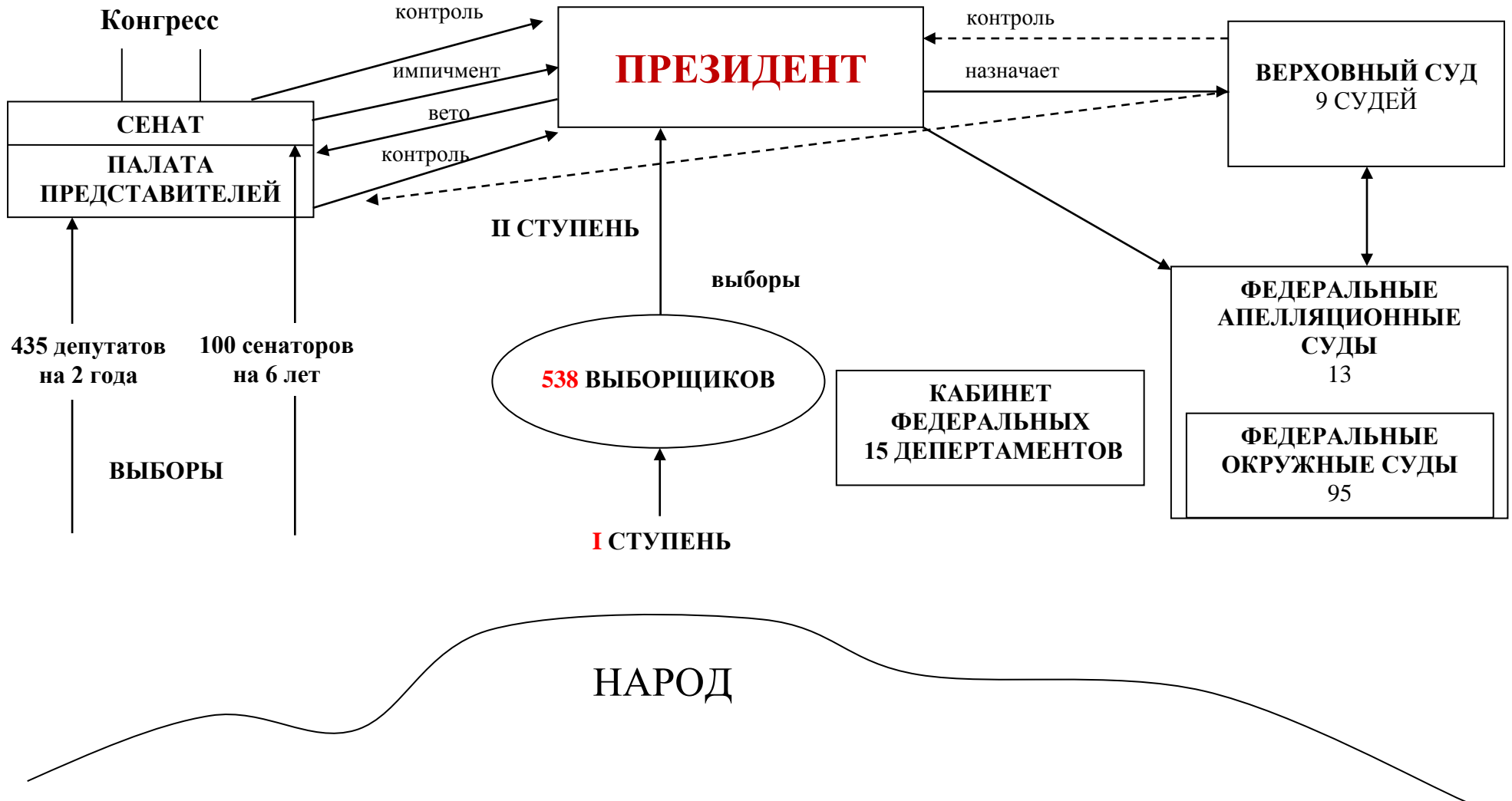
ГЛАВА ГОСУДАРСТВА ФРАНЦИИ В СИСТЕМЕ ВЛАСТИ



ГЛАВА ГОСУДАРСТВА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ФРГ



ИНСТИТУТ ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА В США



ПРЕЗИДЕНТ США В СИСТЕМЕ ВЛАСТИ



Колесников Вячеслав Александрович

**ИНСТИТУТ ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА:
РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ**

Учебно-методическое пособие

Электронное издание

Издательство Волгоградского института управления –
филиал ФГБОУ ВО РАНХиГС
400078, Волгоград, ул. Герцена, 10