

Содержание:

image not found or type unknown



Введение

Правотворчество Президента Российской Федерации - сравнительно новое явление в правовом пространстве России. Оно выражается в издании актов президента и в сотрудничестве с Федеральным Собранием Российской Федерации. Осуществление единой государственной власти невозможно без тесного сотрудничества и взаимодействия главы государства с парламентом. В демократическом государстве законодательная и исполнительная ветви власти имеют рычаги взаимного влияния, которые получили название "сдержки и противовесы". Существование такой системы позволяет предупредить бесконтрольность власти и злоупотребление ею. В рамках этой системы во многом и строятся отношения между Президентом и Федеральным Собранием Российской Федерации.

Президент наделён обширными конституционными функциями, его полномочия весьма многочисленны и закреплены, ввиду отсутствия специального закона о президенте, в основном в статьях 83 - 90 Конституции Российской Федерации, а также в ряде статей, относящихся к деятельности других государственных органов. В Конституции нет нормы, предусматривающей возможность закрепления полномочий главы государства в текущих законах и иных нормативно - правовых актах. Вместе с тем, практика идёт по этому пути. Например, право Президента Российской Федерации утверждать положения о федеральных органах исполнительной власти, подведомственных главе государства, было закреплено его Указом от 10 июня 1994 г. "Об обеспечении взаимодействия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации". Вероятно, по мере укрепления правовой и законодательной основ государственного механизма России необходимо отказаться от принципа "саморегулирования" Президентом своих полномочий. Но акты Президента Российской Федерации всё больше принимаются по наиболее актуальным и не урегулированным вопросам.

Конституционными нормами впервые были установлены важнейшие принципы и правил взаимоотношения Президента Российской Федерации и палат

Федерального Собрания, включая основы правового механизма и процедуру их взаимодействия между собой в законотворческом процессе. Практика взаимоотношений Президента Российской Федерации с палатами Федерального Собрания в законотворческой сфере, основанная на принципе разделения властей, показала, за прошедшее с декабря 1993 года время, их достаточно высокую эффективность.

Компетенция Президента Российской Федерации в сфере правотворчества

Весьма обширна компетенция Президента Российской Федерации, дающая ему возможность участвовать в правотворчестве. Указом от 13 апреля 1996 г. утверждено Положение о порядке взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального Собрания в законотворческом процессе. Это Положение регламентирует обязанности всех участников законотворческой деятельности. В частности, указывается, что предложения о разработке законопроектов могут исходить от Администрации Президента Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, местного самоуправления, общественных объединений и граждан. В отличие от Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, которые наделяются правом законодательной инициативы по предметам их ведения, главу государства Основной закон не ограничивает. Президент Российской Федерации может вносить законопроекты по любому вопросу, в том числе о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации (ст.134). Кроме того, Президент Российской Федерации имеет возможность оказывать влияние и на содержание законопроектов путём использования права вето, то есть права, не подписывая, отклонить закон, принятый Федеральным Собранием. К сфере исключительной компетенции Президента Российской Федерации относится право роспуска Государственной Думы Российской Федерации (ст.84, 109, 111 и 117 Конституции), предполагающее непосредственное воздействие главы государства на законодательный процесс. Право Президента России на роспуск Государственной Думы дает возможность активно преодолевать тупиковые ситуации во взаимоотношениях парламента и Правительства, а Государственная Дума, при полномочиях корректировать состав Правительства, доводить свое мнение до Президента, обязанного рассмотреть

позицию законодательной власти и принять одно из предусмотренных Конституцией решений. Президенту Российской Федерации принадлежит также право назначать выборы Государственной Думы Российской Федерации, в то время как выборы Президента Российской Федерации назначаются Советом Федерации. В то же время Совет Федерации формируется на основе Конституции Российской Федерации и федерального закона без участия Государственной Думы Российской Федерации и Президента Российской Федерации. После выборов Государственная Дума Российской Федерации собирается на тридцатый день самостоятельно, но Президент Российской Федерации может созвать заседание Думы Российской Федерации раньше этого срока.

Законодательная "ветвь власти", в свою очередь, имеет свои "формы влияния" на Президента Российской Федерации.

Исключительное право Президента Российской Федерации - издавать указы и распоряжения, юридическая природа которых Конституцией Российской Федерации не формализована и потому нуждается в тщательном изучении. Ежедневное сотрудничество Президента Российской Федерации с палатой Федерального Собрания обеспечивается с помощью его полномочных представителей в каждой палате - новый институт конституционного права, доселе неизвестный конституционной практике России. Они представляют на заседаниях Совета Федерации и Государственной Думы, Российской Федерации внесенные Президентом Российской Федерации законопроекты, выступают с обоснованием отклонения Президентом Российской Федерации принятых палатами законов. При рассмотрении законопроектов в палатах Президентом Российской Федерации назначаются официальные представители (как правило, из числа членов Правительства Российской Федерации). При внесении законопроектов о ратификации или денонсации международных договоров официальным представителем назначается Министр иностранных дел или один из его заместителей.

В действующем механизме взаимодействия Президента Российской Федерации и Федерального Собрания важное место занимает обращение Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. Такое обращение является не только исключительным правом Президента Российской Федерации, но, и исходя из смысла ст.84 Конституции Российской Федерации, его обязанностью.

Президент Российской Федерации вправе приостановить действие актов органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Здесь его компетенция прямо вытекает из статуса главы государства как гаранта Конституции Российской Федерации (ч.2 ст.80 Конституции Российской Федерации). Так, ч.3 ст.115, посвящённая Правительству Российской Федерации, устанавливает право Президента Российской Федерации отменять постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации.

По Конституции Российской Федерации Президенту Российской Федерации предоставлено право урегулирования возникающих споров между субъектами Российской Федерации или приведение в соответствие с Основным Законом или нормами международного права актов исполнительной власти субъектов Федерации. Конституция Российской Федерации выразила это право в следующей формуле: "Президент Российской Федерации может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В случае не достижения согласованного решения он может передать дело на рассмотрение соответствующего суда" (ч.1 ст.85).

Полномочия Президента РФ в законотворческом процессе и их реализация

1. Президент располагает совокупностью полномочий, позволяющих воздействовать как на формирование Государственной думы и на прекращение её полномочий, так и на её законодательную деятельность.
2. Полномочия Президента РФ, вытекающие из различия конституционных функций главы государства и парламента, в главном не конкурируют с полномочиями представительного органа. Конституция РФ проводит четкое различие их полномочий, исходя из принципа разделения властей. В то же время полномочия Президента в сфере взаимоотношений с парламентом рассматривают главу государства как неременного участника законодательного процесса. А при условии ряда других полномочий - и участником правотворческого процесса в целом.
3. Порядок взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального Собрания Российской Федерации (разработка законопроектов,

использование права вето, подписания) регулируются Положением о порядке взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального Собрания Российской Федерации в законотворческом процессе, утвержденным указом Президента РФ.

4. Одним из исключительных полномочий Президента России является право утверждать законы или отклонять их, право вето (ст.107 Конституции Российской Федерации). Это право присуще Президенту, как с парламентской системой правления, так и президентской. Принятие закона Федеральным Собранием и утверждение его Президентом подчеркивает внутреннее единство государственной власти и является выражением тесного взаимодействия законодательной и исполнительной властей. Это право вето у Президента РФ - "отлагательное". Отлагательное вето Президента РФ Федеральное Собрание может преодолеть только квалифицированным большинством, то есть голосами не менее двух третей депутатов обеих палат, и только в этом случае Конституция РФ обязывает Президента РФ в течение семи дней подписать и обнародовать федеральный закон. Принадлежащее Президенту РФ право "отлагательного" вето не является абсолютным, ибо оно применимо только по отношению к федеральным законам и не применимо к федеральным конституционным законам (ст.108 Конституции Российской Федерации). Особая, юридическая, сила федеральных конституционных законов заключается в том, что они принимаются обеими палатами Федерального Собрания (три четвертями от общего числа членов Совета Федерации и двумя третями от общего числа депутатов Государственной Думы Российской Федерации) и не могут быть отклонены Президентом Российской Федерации или возвращены на новое рассмотрение в парламент. Президент Российской Федерации независимо от того, имеются ли у него возражения по принятому парламентом федеральному конституционному закону или нет, обязан в соответствии с ч.2 ст.108 Конституции Российской Федерации подписать и обнародовать его.
5. Подписание Президентом принятого Федеральным Собранием закона является одной из форм его участия в законодательной деятельности и завершающей стадией законодательного процесса и позволяет ему быть активным участником законодательного процесса. В то же время опыт показывает, что вопросы взаимоотношения Президента Российской Федерации, Государственной Думы Российской Федерации и Совета Федерации на всех стадиях законодательного процесса недостаточно урегулированы федеральным законодательством.

6. Вопрос о том, имеет ли право Президент РФ возвращать принятые палатами Федерального Собрания законы без их рассмотрения, разъясняет Конституционный Суд РФ в постановлении от 22 апреля 1996г. "О толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации". В этом документе дается определение понятия "принятый федеральный закон" и указывается четыре нарушения, при которых Президент может вернуть федеральный закон без его рассмотрения в Государственную Думу. Это может происходить в следующих случаях:
 7. непрерывности законодательного процесса;
 8. несоблюдения сроков направления принятого федерального закона Президенту;
 9. если нарушения ставят под сомнение результаты волеизъявления палат Федерального Собрания и само принятие закона;
 10. если требования, установленные Конституцией, к принятию федерального закона, условия, предусмотренные ею, и процедуры носят безусловный характер и не могут меняться по усмотрению участников законодательного процесса.
 11. Так полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе Российской Федерации обобщая практику рассмотрения и принятия федеральных законов Государственной Думой, называет семь нарушений установленных Конституцией Российской Федерации условий и процедур принятия федеральных законов, являющихся причиной для возвращения закона без рассмотрения:
 - 1) законопроект внесен ненадлежащим субъектом;
 - 2) отсутствует заключение Правительства в необходимых для этого случаях;
 - 3) закон не рассмотрен Советом Федерации, когда это является обязательным;
 - 4) нарушены сроки направления закона в Совет Федерации, рассмотрения в Совете Федерации и направления Президента на промульгацію;
 - 5) федеральный конституционный закон принят по вопросу, не предусмотренному Конституцией Российской Федерации;
 - 6) процедура голосования в палате Федерального Собрания ставит под сомнение результаты волеизъявления палаты (прежде всего по количеству голосов, установленному Конституцией Российской Федерации для принятия закона);
 - 7) текст, присланного для подписания и обнародования закона, не соответствует

тексту, за который голосовали депутаты; Однако, как отмечает представитель Президента РФ в Государственной Думе, из этих семи пунктов наиболее показательными являются 6 и 7. Часть 2 статьи 107 Конституции Российской Федерации установила, что Президент России в течение четырнадцати дней подписывает и обнародует федеральный закон. Двухнедельный срок для подписания Президентом закона установлен Конституцией Российской Федерации для ознакомления с его содержанием специалистов аппарата Президента.

К числу исключительных полномочий Президента РФ, прежде всего, относится право законодательной инициативы (ч.1 ст.104 Конституции РФ). Нормативное содержание этого права раскрывается в статье 84 Конституции РФ, где нормируется право главы государства вносить законопроекты в Государственную Думу. Наличие такого права не лишает Президента РФ возможности выступать с законодательным почином. Но в первом случае инициатива Президента порождает обязанность Государственной Думы рассмотреть внесенный им законопроект, причем Регламент Государственной Думы предусматривает, что внесенные Президентом законопроекты рассматриваются Государственной Думой в первоочередном порядке.

По поручению Президента РФ или Руководителя Администрации Президента РФ главные управления Президента РФ, иные подразделения Администрации Президента РФ и федеральные органы исполнительной власти осуществляют разработку проектов федеральных законов, которые предполагаются к внесению в Государственную Думу в качестве законодательной инициативы Президента РФ.

Предусмотрен особый порядок участия Президента РФ в процессе принятия закона о поправке к Конституции РФ (главы 3-8). Согласно статье 134 Основного закона, он может вносить предложения о поправках и пересмотре Конституции РФ. В соответствии со статьей 136 Конституции РФ и статьей 2 Федерального закона от 4 марта 1998 г. "О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации" поправки к главам 3-8 принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона. Таким образом, глава государства, участвуя в работе над законом о поправке, в срок не позднее 14 дней с момента получения закона, подписывает его и осуществляет официальное опубликование. Однако обязательным условием для вступления в силу закона о поправке к Конституции РФ является его одобрение органами законодательной власти не менее чем 2/3 субъектов Федерации. Принятая поправка к Конституции РФ, вносится Президентом РФ в текст Основного закона в месячный срок со дня вступления в силу закона о поправке. Президент обращается

к Федеральному Собранию с ежегодным посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства, с бюджетным посланием, но обращение с этими послания не означает обязанности Федерального Собрания беспрекословно согласиться с высказанными идеями. Кстати, такие послания в присутствии Президента не обсуждаются. Президент России обращается с посланиями к Федеральному Собранию лично.

Послание Президента Российской Федерации не является обязательным для исполнения Федеральным Собранием актом, а носит рекомендательный характер, содержит законодательные инициативы Президента, а также его видение перспектив развития конституционного строя России, взаимоотношений России со странами СНГ и другими государствами мира.

Так, 24 февраля 1994 г. Президент Российской Федерации обратился с Посланием к Федеральному Собранию по вопросам укрепления Российского Государства и основных направлений внутренней и внешней политики. Это было первое после принятия Конституции России Послание Президента Федеральному Собранию.

Таким образом, ежегодные послания Президента России Федеральному Собранию - это программа сотрудничества всех ветвей власти, годовая программа-минимум по укреплению конституционного строя России, ее внутренней и внешней политики, программа законодательных инициатив Президента по укреплению правового государства.

Послание, не являясь обязательным для Федерального Собрания, тем не менее, учитывается парламентом при принятии пакета законодательных актов. Первыми, в частности, были приняты законы о статусе депутатов Федерального Собрания, о Конституционном Суде России и ряд других. Послание оказывает большое влияние на общественное мнение в стране.

Кроме того, ежегодное послание Президента России является особой разновидностью официального политико-правового документа и относится к актам президента.

3. Правовые акты Президента РФ и их юридическая природа

Многогранная деятельность Президента РФ осуществляется через правовые акты, издаваемые им в соответствии со статьей 90 Конституции РФ. Президент Российской Федерации издает правовые акты (указы и распоряжения), которые, по своим правовым свойствам, делятся на нормативные и индивидуальные.

К правовым актам относятся указы и распоряжения, содержащие правовые нормы, которые, будучи обнародованными, приобретают государственно-властный характер, то есть становятся обязательными для исполнения либо всеми гражданами (нормативные акты) либо должностными лицами, государственными органами (индивидуальные акты).

Нормативные акты Президента РФ содержат нормы права, регулируют разнообразные сферы общественной жизни, имеют общеобязательный характер, индивидуальные (правоприменительные) - носят индивидуально-разовый характер и принимаются по конкретным вопросам управления. Они

вступают в силу на всей территории России одновременно по истечении семи дней после их официального опубликования, если при принятии акта не установлен иной срок.

К индивидуальным актам могут относиться указы и распоряжения Президента РФ, которые касаются конкретных отношений или лиц. Например, указы Президента РФ о присвоении различных почетных званий конкретным деятелям науки, искусства и так далее. Такого рода указы не содержат каких-либо общих правил, то есть юридических норм. Указы и распоряжения Президент Российской Федерации обязательны для исполнения на всей территории России. Издаваемые Президентом правовые акты не должны противоречить Конституции и федеральным законам. Ненормативный (правоприменительный) указ представляет собой форму выражения властных полномочий Президента РФ по конкретным вопросам, рассчитан на однократную реализацию и всегда персонифицирован. Согласно пункту 3 распоряжения Президента РФ от 5 февраля 1993 г. "О порядке подготовки и внесения проектов указов и распоряжений Президента Российской Федерации" ненормативные указы издаются по вопросам касающимся назначения и освобождения от должности руководителей исполнительной власти и администрации Президента РФ, приобретения гражданства, предоставления политического убежища, награждения государственными наградами, присвоения классов чин, почетных званий, высших воинских и специальных званий, помилования и другие.

Правовые акты Президента РФ являются подзаконными актами. В Конституции РФ указы и распоряжения Президента РФ не называются подзаконными актами, но они таковыми являются, ибо, указы и распоряжения Президента РФ должны соответствовать Конституции РФ с одной стороны и федеральным законам с другой стороны. Они являются обязательными для исполнения на всей территории Российской Федерации. Понятие "на всей территории Российской Федерации" означает, что указы и распоряжения главы государства обязательны не только в отношении лиц, непосредственно подчиненных ему, но и в отношении органов государственной власти, субъектов Федерации, а также органов местного самоуправления. При этом критерием законности акта Президента РФ и соответственно обязательности его исполнения является не только не противоречие Конституции и федеральному законодательству, но и отнесение регулирования соответствующих отношений к исключительной компетенции Российской Федерации либо к совместной компетенции с ее субъектами. При этом, если по предметам ведения Российской Федерации или предметам совместного ведения акты субъекта Федерации противоречат акту Президента Российской Федерации (при отсутствии соответствующего федерального закона), то действует акт Президента Российской Федерации.

Обязательность актов Президента РФ для исполнения на всей территории страны обеспечивает управляемость государством, дает в руки Президента РФ рычаги сохранения единства и целостности Российской Федерации. Принципы обязательности актов главы государства распространяется как на государственных служащих, так и на граждан, хотя в отношении последних право Президента РФ регулировать отношения, устанавливать права и обязанности ограничено. По общему правилу такое регулирование осуществляет главным образом посредством федеральных законов. Однако поскольку до настоящего времени законодательная база не в полной мере отвечает потребностям развития страны, в короткие сроки сменившей свой государственный и общественный строй, постольку нормативные акты главы государства способствуют восполнению правовых пробелов. Они не заменяют собою законы, а только служат временным правовым средством компенсации отсутствия правового регулирования в той или иной сфере.

Принцип обязательности нужно относить только к актам, носящим нормативный и индивидуальный характер, так как к некоторым актам Президента принцип обязательности не применим. Например, послание Федеральному Собранию РФ, но его и правовым можно назвать с трудом.

Нормативные указы Президента обязательны для Правительства РФ и других федеральных органов исполнительной власти. Это даёт основания рассматривать Президента РФ "как верховного руководителя исполнительной власти, даже как её фактического главу", многие исследователи последовательно придерживаются такого подхода и относят главу государства к исполнительной власти практически при любой форме правления.

В условиях разделения власти глава государства является таким же подконтрольным в правовом отношении субъектом власти, как и все остальные властные структуры. Значит его деятельность, а следовательно и его правовые акты могут быть подвергнуты проверке на соответствие Конституции РФ и федеральным законам.

Прежде всего, конституционность его нормативных актов может быть проверена Конституционным Судом Российской Федерации. И если он приходит к выводу о не конституционности такого акта, последний утрачивает силу и не подлежит применению. При этом не требуется, чтобы Президент РФ сам отменял такой акт. Но в отдельных случаях это происходит в качестве своеобразной морально-политической поддержки решения Конституционного Суда.

Существуют в судебной практике и дела об оспаривании отдельных нормативных указов Президента страны как нарушающих, по мнению заявителей, их права и свободы. Однако до сих пор не разрешен окончательно вопрос о том, должны ли быть подведомственны судам общей юрисдикции нормативные акты Президента Российской Федерации, учитывая, что рассмотрение таких актов относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации.

Соотношение актов Президента РФ и нормативно-правовых актов субъектов Федерации представляет собой большую проблему. Исходя из того, что Конституционным Судом РФ за Президентом РФ признано право издавать указы по вопросам, требующим законодательного решения, соотношение указов Президента РФ и актов органов государственной власти субъектов Федерации можно признать аналогичным соотношению между актами субъектов и федеральными законами. Согласно части 5 статьи 76 Конституции РФ законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения

Российской Федерации и субъектов. Таким образом, акты органов государственной власти и субъектов Федерации должны соответствовать нормативным указам Президента РФ, временно заменяющим закон. По предметам совместного ведения указы Президента будут действовать до принятия, как федеральных законов, так и законов субъектов РФ.

На сегодняшний день остается актуальной проблема соотношения нормотворческих указов с федеральными законами. Но считается, что по юридической силе акты Президента РФ занимают промежуточное положение между федеральными законами и актами Правительства.

Таким образом, выделяются:

1) акты Президента Российской Федерации, к которым относятся указы и распоряжения, а также концепции, программы, положения и доктрины, утверждаемые указами

2) официальные документы главы государства - запросы, заключения, письма, заявления.

Особой разновидностью официального политико-правового документа является ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию.

По юридической силе акты главы государства принято делить на нормативные и правоприменительные, причем нормативными должны быть только указы. Указы ненормативного значения издаются о назначении того или иного лица на определенную должность. Указами так же назначают на должность и освобождаются от нее полномочные представители в регионах Российской Федерации. Указами оформляются и другие решения индивидуального характера, прежде всего в экономической сфере, например в сфере управления федеральной собственностью.

Нормативный указ Президента РФ - это юридический акт главы государства, содержащий в себе общеобязательные правила поведения, направленный на урегулирование широкого круга общественных отношений, рассчитанный на постоянное, либо длительное действие и адресованный неопределенному кругу субъектов. Указами главы государства оформляются решения нормативного характера, решения о назначении и освобождении от должности руководителей в системе федеральной исполнительной власти и некоторых должностных лиц в составе Администрации Президента Российской Федерации, о гражданстве,

предоставлении политического убежища, награждении государственными наградами, присвоении высших воинских и высших специальных званий, классов чинов, почетных званий Российской Федерации, о помиловании.

Указ может носить и правоприменительный характер, а значит, не иметь нормативного значения, то есть быть индивидуальным.

Все они издаются в целях реализации внутренних и внешних функций главы государства, временных и постоянных, а также единоличных и коллегиальных. По сложившейся конституционной практике Президент РФ издаёт указы не только в тех случаях, когда это прямо предусмотрено Конституцией РФ и федеральными законами, но и в случае пробелов в российском законодательстве. В условиях недостаточности правовой базы. Динамика происходящих в стране социальных и экономических процессов, настолько велика, что законодательный орган - Государственная Дума РФ, ввиду длительности процесса законотворчества, не успевает регулировать все актуальные проблемы. Это приходится делать Президенту страны, разумеется, при соблюдении принципа не противоречия его актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Законность такого способа восполнения Президентом Российской Федерации пробелов в праве подтвердил Пленум Верховного Суда Российской Федерации. В своем постановлении от 31 октября 1995г. он установил: "Нормативные указы Президента Российской Федерации как главы государства подлежат применению судами при разрешении конкретных судебных дел, если они не противоречат Конституции Российской Федерации и федеральным законам". Это установка весьма важна, поскольку мало, чтобы органы исполнительной власти и должностные лица исполняли нормативные акты Президента. Необходимо, чтобы судебная власть признавала эти акты в качестве юридической основы при разрешении конкретных ситуаций, в том числе в случае правовых споров.

Кроме того, указы Президента РФ можно поделить на:

а) постоянные

б) временные

Указы "постоянные" издаются Президентом РФ на всех этапах его деятельности, а "временные" издаются им для решения определенных задач, имеющих, как правило, чрезвычайный характер. К последней разновидности можно отнести указы о введении на территории Российской Федерации или в отдельных ее

местностях военного положения в случаях агрессии против России или непосредственной угрозы агрессии или чрезвычайного положения с незамедлительным сообщением об этом обеим палатам Федерального Собрания (ст.87, 88 Конституции РФ).

Порядок подготовки указов и распоряжений Президента РФ, предусматривающий согласование в Правительстве РФ и Администрации Президента, с помощниками Президента и юридическую экспертизу, установлен распоряжением Президента РФ. Внесенный проект указа или распоряжения Президента РФ после прохождения необходимых согласований в Правительстве РФ и Администрации Президента РФ направляется на юридическую экспертизу в Главное государственно-правовое управление Президента Российской Федерации, а затем в Канцелярию Президента РФ для согласования с соответствующим помощником Президента РФ.

Согласованные с Главным государственно-правовым управлением Президента РФ и помощниками Президента РФ проекты указов и распоряжений Президента РФ представляются непосредственно заведующим Канцелярией Президента РФ Руководителю Администрации Президента РФ, который принимает решение о готовности проекта к представлению Президенту РФ либо о необходимости доработки проекта. Проекты указов и распоряжений, переданные Президенту РФ с нарушением установленного вышеуказанным распоряжением порядка и подписанные Президентом РФ, выпускаются Канцелярией Президента РФ только после прямого указания Президента РФ Руководителю Администрации Президента РФ или заведующему Канцелярией Президента РФ.

Согласно пункту "б" статьи 86 и пункту "д" статьи 84 Конституции РФ законы и отдельные международные договоры подписываются российским Президентом собственноручно. Указы и распоряжения также визируются лично главой государства, что является логическим следствием положений ст.90 Конституции РФ. Факсимильная печать используется в исключительных случаях с разрешения Президента РФ (обычно Руководителем Администрации) для удостоверения подлинности приветствий и поздравительных адресов.

Правовые акты Президента РФ подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера. Акты Президента РФ публикуются в официальных источниках - "Российской газете" и "Собрании законодательства Российской Федерации" в течение десяти дней после их подписания. Если эти акты носят нормативный характер, то они вступают в силу одновременно на всей территории РФ по

истечении семи дней после дня их первого официального опубликования. Иные акты Президента Российской Федерации, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания.

Такой строгий порядок, установленный Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти", имеет значение для единообразного применения актов главы государства по всей территории страны.

Распоряжение - это акт индивидуального организационного характера. Распоряжениями Президента оформляются, как правило, решения по оперативным, кадровым и организационным вопросам, а также по вопросам работы Администрации Президента Российской Федерации. Кроме актов, проанализированных выше, Президент РФ, реализовывая свои полномочия, может обращаться с запросом в Конституционный Суд РФ.

президент акт правовой российский

В известной степени, запрос является актом главы государства, поскольку он предусмотрен Конституцией РФ (ч.2 ст.125), имеет обязывающую силу для органа конституционного контроля и порождает в Конституционном Суде правотворческий и правоприменительный процесс.

В качестве одного из видов документов Президента РФ могут рассматриваться заключения на проекты федеральных законов, принятых Государственной Думой.

Президент РФ, в виде писем, оформляет: законодательную инициативу, отлагательное вето, предлагает Государственной Думе кандидатуру на пост председателя Правительства РФ, председателя Центрального банка России, представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного судов, Генерального прокурора, ставит вопрос об освобождении от должности председателя Центрального банка перед нижней палатой и Генерального прокурора перед верхней палатой Федерального Собрания РФ.

Заключение

Участвуя в законодательном, а при наличии полномочий по изданию правовых актов, Президент РФ обладает широким диапазоном средств и форм участия в правотворческом процессе. В сотрудничестве с Федеральным Собранием РФ Президент РФ становится непосредственным участником законотворческого процесса, это выражается:

- 1) в наличии у него права законодательной инициативы и права на внесение предложений о поправках к Конституции РФ
- 2) в работе полномочных представителей и представителей Президента в палатах Федерального Собрания
- 3) в возможности давать на законопроекты заключения, содержащие замечания и конкретные предложения
- 4) в работе согласительных комиссий с участием представителей главы государства
- 5) в его праве налагать вето на принятые федеральные законы и возвращать их без рассмотрения, если нарушен конституционный порядок их принятия
- 6) в промульгации законов

Активная и порой решающая роль Президента РФ в законотворческом процессе часто приводит к конфронтации между главой государства и парламентом. В результате принимаются несовершенные, юридически не обоснованные законы. Поэтому необходимо в интересах защиты конституционного строя и обеспечения экономической стабильности России:

разработать конкретные механизмы законодательного сотрудничества

принять закон о правовом регулировании законодательного процесса в Российской Федерации

внести изменения в регламенты палат Федерального Собрания

Вместе с тем, в настоящее время необходима более тесная координация Президентом РФ структур исполнительной власти, чтобы упорядочить законопроектную работу, исключить дублирование и распыление сил.

Президенту РФ отводится особая роль в механизме государственной власти, а следовательно и особая компетенция, определяемая Конституцией РФ. Она охватывает все аспекты государственной деятельности, носит комплексный характер. Можно утверждать, что большая часть функций главы государства реализуется посредством издания им правовых актов, которые различаются:

1) по форме (указы и распоряжения, а также программы, концепции, положения и доктрины, утверждаемые указами)

2) по юридической силе (нормативные и правоприменительные, причем нормативными должны быть только указы)

Указы Президента РФ должны носить характер подзаконных актов, но в современных условиях, когда многие вопросы требуют оперативного законодательного решения, глава государства издает указы, восполняющие пробелы в праве. Данные полномочия должны быть делегированы Президенту РФ парламентом, а "законодательные" указы будут утрачивать свою силу с принятием соответствующих федеральных законов. Однако это предложение необходимо оформить на конституционном уровне. Не менее значима и проблема соотношения актов Президента и решений Правительства РФ. Очевидно, что в отношении исполнительной власти глава государства обладает наибольшим объемом полномочий. В иерархии нормативных правовых актов постановления Правительства стоят ниже указов Президента РФ, поскольку первые издаются на основании и во исполнение вторых. Кроме того, правительственные акты, в случае противоречия их указам, могут быть отменены главой государства.

Переплетение функций Президента и Правительства порождает коллизии, как в правотворческой, так и в правоприменительной практике. Поэтому необходимо сбалансировать полномочия двух этих органов власти и внести соответствующие изменения в Конституцию РФ, закрепив за Правительством РФ право, самостоятельно издавать постановления и распоряжения в сфере экономики, науки, культуры, образования, природопользования, охраны окружающей среды, бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики, социальной сфере, но с обязательным уведомлением об этом главы государства. Президент РФ как глава федеративного государства обладает достаточным объемом полномочий во взаимоотношениях с субъектами Федерации.

Акты органов законодательной власти субъектов Президент РФ не уполномочен ни приостанавливать, ни отменять, но как гарант Конституции РФ он использует

различные механизмы воздействия на правотворчество региональных представительных органов.

В заключение нужно отметить, что акты Президента РФ, как и все действующие нормативные акты Российской Федерации, нуждаются в систематизации. Указы и распоряжения необходимо обобщить и издать в виде отдельного сборника. Такая мера позволила бы устранить имеющиеся противоречия между актами главы государства, исключить их дублирование и будет способствовать их большей согласованности.

Список используемой литературы

1. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. - 5 издание, изм. и доп. - М.: Норма, 2006 г
2. Котенков А.А. Президент - парламент: становление взаимоотношений в законодательном процессе. Государство и право, 1998, №9, №10
3. Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. М., 1994.
4. Суворов В.Н. Основы государства и права: Учебное пособие для поступающих в юридические вузы / Под ред. Академика О.Е. Кутафина. - 7-е издание. - М.: Юристъ, 2000.
5. Ширяев Ю.Е. Основные направления участия Президента России в законотворческом процессе // Правоохранительная деятельность в России: теория и практика: Сб. трудов докторантов, адъюнктов и соискателей. Вып. 11 Часть 3 / Под общ. ред. В.П. Сальникова. - СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 1999.
6. Ширяев Ю.Е. Президент Российской Федерации // Конституционное право России: Учебник / Под ред. В.П. Сальникова. Гл. 16. - М.: ЦКОР МВД России, 2005.
7. Малый А.Ф. Государственная власть как правовая категория. Государство и право, 2001, №3
8. Малый А.Ф. Государственная власть как правовая категория. Государство и право, 2001, №3

9. Лучин В.О., Мазуров А.В. Указы Президента Российской Федерации: основные социальные и правовые характеристики. - М., Закон и право, 2000.