

М. В. Баглай

---

**ПРЕЗИДЕНТЫ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
И СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ  
АМЕРИКИ**

Роль, порядок выборов,  
полномочия



Издательство НОРМА  
Москва, 2008

УДК 342.51:[321+324](470+73)  
ББК 66.3(2Рос),123+66.3(7Сое),123+66.3(2Рос),  
131+66.3(7Сое),131  
Б14

**Баглай М. В.**

Б14 Президенты Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки. Роль, порядок выборов, полномочия / М. В. Баглай. — М. : Норма, 2008. — 144 с.

ISBN 978-5-468-00184-4 (в пер.)

Книга о президентах двух ведущих государств мира адресована всем, кто следит за президентскими предвыборными кампаниями в России и США в 2008 году, а также интересуется государственным устройством этих стран.

УДК 342.51:[321+324](470+73)  
ББК 66.3(2Рос),123+66.3(7Сое),  
123+66.3(2Рос),131+  
66.3(7Сое),131

© Баглай М. В., 2008  
© ООО «Издательство  
НОРМА», 2008

ISBN 978-5-468-00184-4

## Предисловие

Эта небольшая книга выходит в год проведения выборов президентов двух ведущих государств мира — Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки. В ней раскрываются роль, порядок выборов и полномочия глав государств, их положение в системе органов государственной власти и в политической системе.

По форме правления Россия и США — президентские республики, вследствие чего в положении и полномочиях президентов есть много общего. Но в то же время можно заметить и немало особенного, что дает пищу для размышлений об уровне демократичности, различиях в мере эффективности высшей власти, в степени зависимости от общественного мнения и проч. Прочитав эту книгу, читатель сможет сам провести сравнительный анализ и тем самым, при желании, включиться в дискуссию по всем этим вопросам.

Следует учитывать, что рассмотрение президентской власти в отрыве от других институтов государственной власти не может дать полной и адекватной картины конституцион-

ного строя в той или иной стране. Конституционный строй правового государства — это система, все звенья которой, если они действительно независимы, тесно и постоянно взаимодействуют между собой, обеспечивая доверие общества к государству. По этой причине автор данной книги по мере возможности старался показать взаимоуравновешивающую связь между полномочиями главы государства и полномочиями законодательной и судебной властей, памятуя, что без этого конституционный строй как России, так и США может показаться просто режимом личной власти.

Книга написана с использованием материалов, содержащихся в авторских учебниках по конституционному праву России и США. Она рассчитана на всех, кто следит за президентскими предвыборными кампаниями в двух ведущих странах мира, а также интересуется государственным устройством России и США.

## Глава 1

# ГЛАВА ГОСУДАРСТВА В МИРОВОЙ ПРАКТИКЕ

Пост главы государства существует во всех странах. Это официальное лицо в одних странах фактически, а в других только формально занимает высшее место в системе органов государственной власти. Государство испытывает потребность в существовании должностного лица, обеспечивающего конституционный порядок, устойчивость и преемственность механизма власти, а также высшее представительство в международных отношениях. Глава государства, обычно наделяемый широкими полномочиями в сфере взаимоотношений с законодательной, исполнительной и судебной властями, выступает как своеобразный символ государства и официальный представитель народа. Он призван «цементировать» государственную власть, обеспечивать конституционным путем разрешение всех кризисов и конфликтов между органами государственной власти.

В правовом государстве статус главы государства максимально точно определяется конституцией и принимаемыми на ее основе за-

конами. Это необходимо для того, чтобы лицо, занимающее высшее положение в государстве, имело ясные права и обязанности и не могло, выходя за установленные пределы, своими действиями порождать угрозу конституционным правам и свободам граждан. Устойчивость конституционного строя, гражданский мир и реальность свободы народа в решающей степени зависят от баланса и гармонии в действиях главы государства и других органов власти.

Конституционный статус закрепляется в нормах конституции, определяющих функции и полномочия главы государства. В той мере, в которой функции и полномочия присущи исключительно главе государства (т. е. не делятся с парламентом, правительством или судебными органами), они образуют так называемые прерогативы главы государства (например, право предлагать парламенту кандидатуру на пост главы правительства или присваивать высшие воинские звания и т. д.). Но у главы государства всегда есть не раскрытые в конституции полномочия, которые выявляются в экстраординарных, непредвиденных случаях, получая де-факто признание парламента или опираясь на судебное толкование конституции.

Статус и роль главы государства различаются в зависимости от формы правления — монархической или республиканской.

В государствах с монархической формой правления главой государства является наследственный монарх, в республиках — выборный президент. Но наиболее существенные различия заключаются не в том, выборный или наследственный глава государства, а в его взаимоотношениях с парламентом и правительством. Одно дело так называемые дуалистические монархии (Иордания, Марокко, Таиланд и др.), где власть монарха, хотя и не считается абсолютной, все же оказывает решающее воздействие на парламент и правительство, иное — в парламентарных монархиях (Великобритания, Испания, Норвегия и др.), где власть фактически принадлежит парламенту и правительству, а монарх царствует, но не управляет.

Но и в республиках положение главы государства неодинаково. Полномочия главы государства весьма широки в так называемых президентских республиках (США, Россия, страны СНГ, Латинской Америки и др.), но во многом формальны в парламентарных республиках (ФРГ, Италия, Португалия и др.). Есть еще государства со смешанной формой правления (Франция, страны Восточной Европы), где глава государства (президент) делит власть с правительством и парламентом.

Как видим, власть главы государства бывает как реальной, так и номинальной. Даже в

рамках одной и той же формы правления полномочия главы государства не тождественны, они всегда отражают конкретные политические условия и традиции, а также особенности конституционной системы.

Но при всех условиях глава государства сохраняет определенные собственные полномочия, т. е. высшие представительские функции как внутри страны, так и вне ее. Эти функции никому не подконтрольны и не подотчетны.

Таким образом, можно сделать вывод, что если государство избирает тип президентской или смешанной республики, то оно сознательно идет на создание сильной власти главы государства. Эта власть может прямо сливаться с исполнительной властью и возглавлять ее или, находясь как бы вне ее, фактически ее контролировать.

В демократическом правовом государстве положение и роль главы государства в решающей степени определяется конституционным принципом разделения властей, который предполагает, что властное полномочие любого должностного лица относится к одной из трех властей: законодательной, исполнительной или судебной. Конечно, функции главы государства соприкасаются со всеми тремя властями (в области законодательства он, например, имеет право вето, в отношении судебной власти вправе назначать судей или



осуществлять помилование), но все же его основные функции и полномочия нельзя полностью отнести ни к законодательной, ни к судебной власти.

Другое дело — взаимоотношения главы государства с исполнительной властью. Даже в тех странах, где он формально не входит ни в одну из трех властей или о его статусе в конституции вообще не говорится, юридическая наука и практика часто признают его главой исполнительной власти, ибо никакому должностному лицу нельзя иметь основные функции и властные полномочия вне какой-либо ветви государственной власти. В то же время при таком положении, не отрицающем существование только трех властей, образуется особый статус главы государства, вытекающий из его собственных полномочий, обязанности выступать гарантом конституции и осуществлять высшее представительство. Президент, как бы ни рассматривалось его место в системе разделения властей, сохраняет большие возможности для влияния на парламент, особенно в связи с необходимостью принятия нужных ему законов. Он почти всегда главнокомандующий армией и флотом, обладает рычагами воздействия на судебную систему и проч.

Президентская власть в республиках президентского типа — это всегда множество единоличных полномочий. Глава государства не

только не делит свою власть с другими лицами (коллегиальный глава государства теперь не встречается), но и в силу принципа разделения властей действует независимо от законодательной и судебной властей. Президент получает свой мандат от народа и потому не может быть контролируем парламентом. Он вправе сам комплектовать состав правительства (с определенным участием парламента), которое в силу этого приобретает стабильный характер (частая смена правительств, характеризующая парламентскую форму правления и получившая название «министерской чехарды», здесь исключается). Сильная президентская власть никак не подрывает демократический характер правового государства, напротив, она в определенных условиях оказывается единственно возможным инструментом сохранения конституционного порядка и проведения глубоких реформ.

После Второй мировой войны в мире резко увеличилось число независимых государств с республиканской формой правления, большинство из которых (страны Азии и Африки) восприняли президентскую модель. В конце XX в. в результате демократических революций государственность с сильной президентской властью установилась в бывших коммунистических странах. В то же время сократилось число монархических государств как в

развитых (Италия, Греция и др.), так и в развивающихся (Египет, Ирак, Ливия и др.) странах. Сейчас преобладающей формой правления в мире является республика президентского типа, сформировавшаяся под сильным влиянием теории и практики США.

Поскольку глава государства в президентской республике наделен очень широкими полномочиями, то в нестабильных странах нередко происходит перерастание его власти в диктатуру или в авторитаризм. Этому способствует свойственное развивающимся странам слабое общественное мнение, отсутствие устойчивой партийной системы, развитие радикализма и экстремизма. Сильная президентская власть в таких случаях, начав с поддержания общественного порядка, скатывается к подавлению гражданских свобод, манипулированию общественным мнением, коррупции, отказу от демократических выборов и проч. Президенты «застревают» на своих постах на три и более конституционных срока (Египет, Ливия и др.), фактически превращаясь в некоронованных монархов.

Но в цивилизованных странах, где объективно усиливается президентская власть и тоже возникают сложные ситуации, этого все же не происходит. Соединенные Штаты Америки, например, более 200 лет демонстрируют устойчивую президентскую систему с реаль-

ным разделением властей, ни единого раза не отойдя от соблюдения сроков переизбрания главы государства и удерживая его власть в рамках конституционных ограничений.

Говоря о широких полномочиях главы государства в президентских республиках, следует помнить, что осуществление многих важных полномочий зависит от политических условий, которые могут меняться. Это особенно тесно связано с наступающим в результате выборов перевесом пропрезидентской или оппозиционной партии в парламенте. Во Франции Президент не раз оказывался в положении, когда правительство, опираясь на оппозиционное большинство в парламенте, уходило из-под президентского влияния и даже чинило препятствия его политическому курсу. В США Президент также оказывался в трудном положении, когда в Конгрессе получали большинство его партийные противники. Сложные отношения главы государства с представительным органом, его столкновение с независимой судебной властью — нередкое явление во многих президентских республиках.

В парламентарных республиках полномочия главы государства более скромны, они более заметны в условиях правительственных кризисов и в осуществлении представительства во внутренней жизни. Президента обычно

избирает парламент, притом нередко из числа представителей оппозиции (Италия, ФРГ). Такой статус предполагает, что глава государства не вправе ничего предпринять без согласия правительства. Его акты требуют контраст-сигнации, т. е. скрепления подписью главы правительства или соответствующего министра. Уход президента в отставку никогда не влечет отставки правительства, и, наоборот, отставка правительства не требует отставки президента. Иногда президенту конституцией предоставляются широкие полномочия (Индия), но на деле он может их осуществлять только с согласия поддерживаемого парламентом правительства.

Такое положение и роль президента в парламентарной республике очень схожи с положением главы государства в монархиях парламентского типа. Здесь тоже глава государства (монарх) обладает некоторыми важными полномочиями (даже верховного главнокомандующего), но на деле они носят формальный характер. Например, в Великобритании Королева обладает прерогативой назначать премьер-министра, но она связана требованием назначать на этот пост только лидера партии, победившей на выборах в Парламент. В дальнейшем Королева предпринимает действия, в том числе и самостоятельные зарубежные визиты, испрашивая «совет» главы правительст-

ва. Население в развитых монархических государствах поддерживает монархию и проявляет уважение к главе государства, видя в этом прочность государственного строя, избавление от дорогостоящих и волнительных президентских выборов и проч.

Поскольку понятие демократии прежде всего связывается с существованием независимого органа народного представительства — парламента, зарубежное конституционное право придает особое значение созданию препятствий главе государства для произвольного роспуска парламента. Такого роспуска парламента никогда не было и не может быть по Конституции США, возможность роспуска Президентом России Государственной Думы исчерпывающе обозначена в Конституции Российской Федерации (хотя эта возможность ни разу не была реализована). Но иногда перед опасностью утраты своей власти президент идет на грубое нарушение конституции (так был осуществлен роспуск Президентом Украины Верховной Рады в 2007 г.), тем самым порождая дестабилизацию всего государственного механизма, острый политический кризис и необходимость досрочных парламентских выборов.

Приведенная типология роли и положения главы государства в современном мире позволяет выявить только первичные, примерные

различия конституционных подходов к статусу главы государства (президента, монарха). В реальной жизни различий намного больше, они проявляются даже внутри каждой группы стран с одинаковой формой правления. Серьезное сравнение, следовательно, требует учета многих конкретных политических и юридических особенностей в каждой стране.

## **Глава 2**

# **ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **Статус и функции**

Пост Президента в России был введен сравнительно недавно. В советский период этот пост фактически отсутствовал, поскольку роль главы государства выполнял коллегиальный орган — Президиум Верховного Совета РСФСР во главе с его Председателем. Будучи наделенным по Конституции значительными полномочиями, этот орган на деле играл отнюдь не самостоятельную роль в жизни страны, оставаясь придатком общесоюзного партийного аппарата. Председатель и Секретарь Президиума Верховного Совета РСФСР подписывали правовые акты без коллегиального рассмотрения. На общесоюзном уровне президентский пост, который в период перестройки занимал М. С. Горбачев, оказался недолговечным.

В Российской Федерации пост Президента был учрежден общенародным референдумом в апреле 1991 г., и в том же году (12 июня) на этот



пост всенародным голосованием был избран Борис Николаевич Ельцин. Конституция РФ, принятая в 1993 г., установила, что полномочия первого Президента продолжают до истечения пятилетнего срока, на который он был избран согласно действовавшей на тот момент Конституции РСФСР (т. е. до 12 июня 1996 г.). Однако с декабря 1993 г. статус, функции и полномочия Президента Б. Н. Ельцина определялись уже новой Конституцией. Второй президентский срок Б. Н. Ельцина закончился досрочно по его собственному желанию, и пост исполняющего обязанности Президента занял В. В. Путин.

По Конституции РФ 1993 г. Президент является главой государства. В прежней Конституции его функция была определена через термины «высшее должностное лицо» и «глава исполнительной власти». Термин «глава государства» более точно отражает и то и другое, но не свидетельствует о появлении четвертой ветви власти и не означает сужения функции Президента РФ или его «отлучения» от исполнительной власти. Когда тем не менее употребляют термин «президентская власть», то это может означать только особый статус Президента в системе трех властей, наличие у него некоторых собственных полномочий и комплексный характер его разнообразных прав и обязанностей во взаимодействии с дву-

мя другими властями, но в основном с исполнительной властью.

Совершенно неосновательными поэтому оказались упреки некоторых политических деятелей, увидевших в смене конституционной формулы стремление наделить Президента РФ некими «диктаторскими полномочиями», ибо в подлинно правовом государстве неизбежности перерастания сильной президентской власти в диктатуру не существует. Это, в частности, подтвердилось и опытом президентства генерала де Голля во Франции, которого за введение Конституции Пятой Республики (1958 г.) начали подозревать в диктаторских амбициях. Иное дело, когда сильная президентская власть, к тому же постоянно обрастающая новыми полномочиями, содержит некоторые авторитарные элементы, сковывая независимую деятельность других ветвей власти.

Конституция РФ не запрещает Президенту возглавлять или представлять какую-либо политическую партию. Тем не менее ни Б. Н. Ельцин, ни В. В. Путин не принимали на себя обязанности лидера политической партии, даже самой крупной. В октябре 2007 г. В. В. Путин принял предложение делегатов съезда партии «Единая Россия» возглавить федеральный список кандидатов на выборах в Государственную Думу, но просил не рассматривать это как вступление в ряды партии. Иначе дело обстоит

в США, где Президент обретает власть как лидер одной из двух ведущих политических партий и рассматривается в таком качестве вплоть до новых выборов Президента.

Следовательно, в России Президент стоит как бы вне интересов отдельных политических партий или каких-либо общественных объединений, это своеобразный правозащитник и «лобби» всего народа. Взаимодействие Президента и парламента, основанного на партийном представительстве, должно обеспечить единство общегосударственных и региональных интересов. Это общенародное служение Президента подчеркивается его конституционно установленной клятвой, в которой он, помимо прочего, клянется «верно служить народу» (ч. 1 ст. 82 Конституции РФ).

Статус Президента раскрывается в его основных функциях, определенных в ст. 80 Конституции РФ.

Первая из основных функций — быть гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. В силу этого Президент прежде всего должен обеспечить положение, при котором все органы государства выполняют свои конституционные обязанности, не выходя за пределы своей компетенции. Для этого Президент вправе обращаться к любому федеральному органу власти и органу власти субъекта РФ с требованием привести свои акты

или действия в соответствие с Конституцией РФ, если они ей не соответствуют. Президент является гарантом Конституции России, а не конституций или уставов субъектов РФ. Но поскольку последние должны соответствовать федеральной Конституции, то функцию Президента РФ следует понимать как гарантию всей системы конституционной законности в стране. Ставя эту функцию на первое место, Конституция раскрывает главное содержание правового государства: подчинить власть праву. Несоблюдение режима конституционной законности чревато серьезными последствиями для жизни людей, их свободы и интересов.

Обеспечение прав и свобод граждан — важнейшая обязанность всех органов государства, но выполнение этой обязанности требует высшего контроля, с тем чтобы придать ей характер прочной гарантии. Этим контролем может обладать только должностное лицо с наивысшими конституционными полномочиями, каковым является Президент. Президент не может оставаться безучастным, если хоть один орган государства нарушает или не соблюдает Конституцию РФ, а тем более когда при этом ущемляются или нарушаются права и свободы каких-либо групп населения. Он не только вправе, но и обязан принять меры вплоть до применения самого широкого принуждения на законной основе, если на

территории государства действуют организованные преступные банды или незаконные вооруженные формирования, от которых исходит прямая и реальная угроза безопасности и правам человека в мирное время.

Функция гаранта требует от Президента постоянной заботы об эффективности судебной системы и осуществления очень многих других акций, прямо не названных в ряду его полномочий, — естественно, не вторгаясь в прерогативы парламента. Эта функция предполагает широкое право Президента действовать по своему усмотрению, исходя не только из буквы, но и духа Конституции и законов, восполняя пробелы в правовой системе и реагируя на не предвиденные Конституцией жизненные ситуации. Дискреционная власть, неизбежная в любом государстве, не является сама по себе нарушением демократии и не чужда правовому государству, если, конечно, действия главы государства не ведут к репрессиям и нарушениям прав человека, не взрывают механизм общественного согласия и не приводят к массовому неповиновению властям. Дискреция не перечеркивает конституционного права граждан на судебное обжалование действий Президента.

Как гарант прав и свобод граждан Президент обязан разрабатывать и предлагать законы, а в случае их отсутствия и впредь до принятия

федеральных законов — принимать указы в защиту прав отдельных категорий граждан (пенсионеров, военнослужащих и др.), по борьбе с организованной преступностью, против терроризма и др.

Столь же широко сформулирована в этой же статье Конституции РФ функция Президента по охране суверенитета России, ее независимости и государственной целостности. Ясно, что и здесь Президент должен действовать в пределах своих полномочий, установленных Конституцией, но и в этом случае не исключаются дискреционные полномочия, без которых цели общей функции не могут быть достигнуты. Так, только сам Президент по собственному разумению должен определить нарушение или угрозу нарушения суверенитета, независимости и государственной целостности и предпринять соответствующие действия, которые могут быть поэтапными, если, конечно, речь не идет о внезапном ядерном ударе или других грубых формах внешней агрессии, когда требуются решительные действия, включая и применение силы. Конституция предусматривает сложный порядок объявления войны, но в наш век, полный непредсказуемых событий, может возникнуть экстраординарная ситуация, требующая от Президента быстрого и адекватного реагирования. Каждый, кому дороги интересы Рос-

сии, должен признать, что вся конституционная законность не будет иметь никакого смысла, если Президент не реализует свою конституционную функцию и допустит территориальный распад государства, внешнее вмешательство во внутренние дела, развитие сепаратизма, организованного терроризма.

Конституция РФ указывает, что осуществление этой функции должно проходить в «установленном Конституцией Российской Федерации порядке» (например, путем введения военного или чрезвычайного положения, что предусмотрено ч. 2 ст. 87 и ст. 88 Конституции РФ). Но могут возникнуть ситуации, в отношении которых порядок действий Президента прямо Конституцией не предусмотрен. Здесь также Президент обязан действовать решительно, исходя из собственного понимания своих обязанностей как гаранта Конституции или прибегнув к толкованию Конституции с помощью Конституционного Суда (следует помнить, что в России другие органы государственной власти правом толкования Конституции РФ не обладают).

Весьма сложной и ответственной является функция Президента РФ по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. В отличие от ряда стран (Франции и др.) Президент РФ не называется в Конституции «ар-

битром» во взаимоотношениях трех властей, поэтому и родилось мнение, будто он стоит «над тремя властями», но по существу Президент РФ и есть арбитр, если основные власти не находят согласованных решений или порождают конфликты во взаимоотношениях. В таких ситуациях Президент РФ вправе прибегать к согласительным процедурам и другим мерам преодоления кризисов и разрешения споров. Эта функция важна для взаимодействия органов государственной власти на федеральном уровне, на уровне отношений органов государственной власти Федерации и субъектов РФ и между различными субъектами РФ.

Взаимоотношения Президента и парламента в формировании государственной политики нельзя назвать простыми. Конституция РФ возлагает на Президента функцию определения основных направлений внутренней и внешней политики государства, оговаривая, однако, что эта функция должна осуществляться в соответствии с Конституцией и федеральными законами. Упоминание в этой связи федерального закона указывает на то, что в определении основных направлений внутренней и внешней политики участвует также Федеральное Собрание. Однако возможностей у парламента, учитывая сложность законодательного процесса, все же меньше, чем у Президента. Президент обладает большими воз-



возможностями для организации на теоретической и экспертной базе разработки проблем внутренней и внешней политики, сбора необходимой для этого информации и т. д. В целом процесс определения основных направлений политики государства развивается в результате сотрудничества Президента и Федерального Собрания, но последнее всегда сохраняет возможность откорректировать президентский курс по тому или иному вопросу путем принятия соответствующего федерального закона.

Конституционные функции Президента РФ в области безопасности конкретизируются и дополняются Законом РФ «О безопасности». Президент РФ осуществляет общее руководство государственными органами обеспечения безопасности, возглавляет Совет Безопасности, контролирует и координирует деятельность государственных органов обеспечения безопасности, в пределах определенной данным Законом компетенции принимает оперативные решения по обеспечению безопасности. Президент РФ напрямую (т. е. минуя Председателя Правительства) руководит перечисленными в Законе силами безопасности: Вооруженными Силами, Федеральной службой безопасности, органами внутренних дел, Службой внешней разведки, Федеральной службой охраны, формированиями гражданской обороны, пограничными войсками,

внутренними войсками, силами безопасности средств связи и информации и др. Эти силы управляются самостоятельными министерствами и ведомствами, руководители которых подчинены Президенту РФ (Министерством обороны, Министерством юстиции, Федеральной службой безопасности, Министерством внутренних дел, Федеральной службой охраны, Службой внешней разведки, Министерством по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Федеральной службой по контролю за оборотом наркотиков, Государственной фельдъегерской службой).

На Президента РФ возложен ряд важных полномочий по борьбе с терроризмом. Он определяет основные направления государственной политики противодействия терроризму, устанавливает компетенцию по борьбе с терроризмом органов власти, руководство которыми он осуществляет, принимает решение об использовании за рубежом Вооруженных Сил и подразделений спецназа для борьбы с террористической деятельностью (Федеральный закон «О противодействии терроризму»). Указом от 15 февраля 2006 г. им образован Национальный антитеррористический комитет и утверждено Положение о нем. Комитет под руководством Директора Федеральной службы безопасности готовит предложения Президенту

по формированию государственной политики противодействия терроризму и по совершенствованию законодательства, координирует деятельность органов власти и проч.

Представительские функции, которые согласно Конституции РФ осуществляются внутри страны и в международных отношениях, принадлежат Президенту единолично. Он вправе направлять своих представителей в федеральные округа и субъекты РФ, и эти представители рассматриваются как должностные лица, представляющие Президента.

Выступая в сфере международных отношений, Президент РФ ведет переговоры с главами других государств и правительств, вправе подписывать от имени России международные договоры, вступать в международные организации, назначать послов и представителей в другие государства. В соответствии с международным правом он пользуется по протоколу правом на высшие почести при нанесении официальных визитов в другие государства. Любые международные обязательства, принятые должностными лицами от имени Российского государства без поручения Президента РФ, могут быть им дезавуированы (объявлены недействительными).

В понятие статуса Президента включается также его личная неприкосновенность. Это означает, что до отставки Президента против

него нельзя возбудить уголовное дело, принудительно доставить его в суд в качестве свидетеля и т. д. Конституционное закрепление неприкосновенности (ст. 91) можно истолковать как иммунитет в отношении гражданских исков, хотя этот иммунитет нигде не закреплен. Президент РФ также обладает правом на штандарт (флаг), оригинал которого находится в его служебном кабинете, а дубликат поднимается как над резиденцией Президента в столице, так и над другими резиденциями Президента во время его пребывания в них.

Резиденцией Президента России является Московский Кремль. Однако в отличие от президентов США российские президенты не живут в этой официальной резиденции.

Федеральным законом «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи» Президенту, прекратившему исполнение своих полномочий, законодательно установлены определенные гарантии (государственная охрана, медицинское обслуживание, неприкосновенность, денежное содержание и др.).

### **Порядок выборов**

Выборы Президента РФ осуществляются на основе Конституции РФ, Федерального закона «О выборах Президента Российской Фе-

дерации», Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и других федеральных законов.

Избирательное право включает многие международно-правовые стандарты, которые соблюдаются в любом демократическом государстве. Эти стандарты служат важной гарантией избирательных прав граждан в каждой стране, признающей себя частью мирового сообщества. Избирательная система России, в том числе по выборам Президента Российской Федерации, построена с учетом этих международно-правовых стандартов.

Прежде всего установлено, что выборы являются обязательными и проводятся в сроки, обеспечивающие соблюдение сроков полномочий соответствующего органа государственной власти. Перенесение сроков выборов, если это не связано с чрезвычайным положением или другими исключительными обстоятельствами, способно создать угрозу для демократии и конституционного строя. Особенно опасно в этом плане произвольное продление сроков полномочий, разного рода «пожизненные» избрания главы государства, поскольку они, как показывает опыт ряда стран, открывают путь к авторитаризму. Несоблюдение конституционных сроков полномочий обычно происходит в странах с неразвитым гражданским обществом и нарушениями прав человека.

Далее, чтобы выборы признавались легитимными, они должны быть свободными, справедливыми и подлинными.

Свободными признаются такие выборы, которые проводятся в атмосфере, характеризующейся отсутствием давления и запугивания избирателей и соблюдением всех основных прав человека. Всем гражданам без всякой дискриминации должен быть обеспечен равный доступ к участию в выборах. Граждане должны быть убеждены в том, что их участие в выборах не причинит им вреда. Особенно важно, чтобы избиратели беспрепятственно пользовались такими свободами, как свобода слова, мнения, ассоциации, информации, собраний, демонстраций и т. д. В период проведения выборов, которые часто сопровождаются обострением политической борьбы, должно решительно защищаться право выражения идей сторонниками различных политических партий.

В Российской Федерации свободные выборы являются конституционной нормой (ч. 3 ст. 3 Конституции РФ). Государство гарантирует свободное волеизъявление граждан на выборах путем защиты демократических принципов и норм избирательного права. В России отсутствует так называемое принудительное голосование, каждый гражданин вправе как принять, так и не принимать участия в выбо-

рах Президента. В 2007 г. федеральным законом был отменен так называемый порог явки, т. е. признание выборов состоявшимися при условии, если в них приняли участие не менее половины избирателей, включенных в списки избирателей. Но свобода участия — это еще не свободные выборы, решающее значение здесь принадлежит демократической организации избирательного процесса, исключающей злоупотребления со стороны органов власти, политических партий и средств массовой информации.

Справедливый характер выборов — это особенность демократического избирательного права, в котором прочно гарантированы всеобщие и равные выборы при тайном голосовании. Активное избирательное право должно предоставляться гражданам, достигшим минимального возраста для голосования на выборах. Оно не может быть ограничено никакими условиями и требованиями помимо указанных в избирательном законодательстве.

Для обеспечения справедливости выборов необходима эффективная защита выборов — как в ходе их проведения, так и при подсчете голосов — от мошенничества и злоупотреблений. В частности, должны быть обеспечены присутствие наблюдателей и равный доступ к средствам массовой информации для всех кандидатов и партий, участвующих в выборах.

Подлинные выборы также предполагают реализацию гражданами совокупных демократических избирательных и других прав. Такие выборы заранее направлены на то, чтобы и отдельные посты, и власть в целом были определены на основе воли большинства избирателей. Любое меньшинство должно проявить готовность к тому, чтобы признать невыгодные для себя результаты выборов, если они были свободными, справедливыми и законными. Передача власти по результатам выборов должна осуществляться на основе закона.

Подлинные выборы, кроме того, обеспечивают избирателям реальный выбор, т. е. на основе политического плюрализма, обязательной альтернативности выборов (наличия в избирательном бюллетене фамилии не одного, а минимум двух кандидатов). Чтобы стать подлинными, выборы также должны проводиться в условиях информированности населения в отношении кандидатов и их программ, а также в отношении того, кто, когда, где и каким образом будет осуществлять регистрацию и проводить голосование.

Приведенные международно-правовые стандарты выборов ясно указывают, насколько высоки требования мировой общественности к выборам органов власти, и особенно глав государств. Этими стандартами нередко злоупотреб-



ляют те, кто проигрывает на выборах. Они выдвигают требования пересчета голосов, проведения «третьего тура» и проч. Такая ситуация порождает острый политический кризис и при любом исходе бросает тень на легитимность избранного президента.

Особенностью России является то, что в отличие от многих (если не большинства) других государств с относительно новыми конституциями в Конституции РФ нет специального раздела об избирательном праве (избирательной системе), в котором были бы детально закреплены общие принципы избирательного права по выборам во все органы власти. Всеобщее, равное, прямое избирательное право при тайном голосовании конституционно закреплено применительно к выборам Президента РФ. Конституция, кроме того, указывает на основные требования для избрания на этот пост (пассивное избирательное право), чем, в общем, и ограничивается. Основной же комплекс вопросов, составляющих порядок избрания Президента Российской Федерации, регулируется федеральным законодательством. Следует заметить, что в Соединенных Штатах Америки порядок избрания Президента, в самых общих вопросах устанавливаемый Конституцией США, детально в основном регулируется законами самих субъектов федерации (штатов).

Легитимность выборов Президента требует, чтобы они опирались на прочную правовую базу. Буквально все этапы избирательного процесса, начиная от создания избирательных комиссий и кончая объявлением результатов голосования, таят опасность злоупотреблений, избежать которые можно только через детальное правовое регулирование. Россия не имеет пока ни значительного опыта проведения президентских избирательных кампаний, ни необходимого доверия населения к органам, ответственным за проведение выборов. Поэтому в ходе избирательных кампаний возникает много споров и даже острых конфликтов между кандидатами или их представителями. В связи с этим законодательство о выборах предусматривает весьма частую возможность обращения в суд.

В нашем демократическом государстве при недостаточной развитости политической культуры и активности граждан практически не бывает (а скорее и не может быть) полного единодушия на выборах Президента. Смысл выборов вообще состоит не в том, чтобы продемонстрировать мнимый консенсус между всеми гражданами и социальными слоями, который никогда, кроме чрезвычайных ситуаций, не может быть достигнут в развитом обществе, а в том, чтобы все могли выразить

свою волю, а власть главы государства создавалась и действовала в соответствии с волей большинства. Через борьбу за избрание Президента в конечном счете достигаются стабильность и порядок в общественной жизни.

Коль скоро выборы — это борьба и состязательность кандидатов, в них есть элемент игры и азарта. Это вполне объяснимо, поскольку граждане, участвующие в выборах, оказываются перед необходимостью не только определить свои интересы в соответствии с предлагаемыми им программами политических партий, но и проявить симпатии или антипатии к конкретным кандидатам. Во время избирательных кампаний обычно наблюдается подъем эмоциональной активности людей, порой сопровождаемый разного рода эксцессами. В развитых обществах поэтому вырабатываются определенные стандарты политического поведения, подкрепляемые соответствующими требованиями закона. Выборы дают выход накопившемуся у известной части населения недовольству действиями властей, открывают единственно возможный путь демократического разрешения противоречий в обществе, исключая физические столкновения людей и путь навязывания большинству мнения меньшинства или неподдерживаемых избирателями политиков. Выборы главы государства, таким образом, — это своеобразная

проверка доверия к власти и способ выявления ее опоры в массах.

Конституция и федеральный закон закрепляют основные принципы проведения выборов Президента Российской Федерации. Во-первых, как отмечалось, Президент избирается гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Во-вторых, участие гражданина в выборах Президента является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в выборах Президента, а также препятствовать его свободному волеизъявлению. Эти основные принципы пронизывают все институты избирательного законодательства, способствуя их демократизму и защите прав граждан по выборам главы своего государства.

Президент РФ избирается на четыре года. Этот срок является достаточно распространенным в мировой практике, хотя в ряде стран глава государства избирается на более длительный срок (чаще всего на пять-шесть лет, а в Италии, Турции на семь лет). Президент РФ может быть переизбран на второй четырехлетний срок, но избрание одного лица более чем на два срока подряд не допускается. Следовательно, избрание на третий и четвер-

тый сроки возможно, но только после перерыва, хотя и не указано, какого. В США Президент никогда не может быть избран в третий раз, ибо в Конституции США, устанавливающей возможность двух сроков избрания главы государства, отсутствует слово «подряд».

Конституционный Суд РФ в определении от 5 ноября 1998 г. указал, что избрание первого Президента РФ в 1991 г. (т. е. до принятия Конституции РФ в 1993 г.) на срок до 1996 г. должно рассматриваться как первый срок президентства и по новой Конституции, что сделало невозможным избрание Б. Н. Ельцина на новый срок в 2000 г. Суд не увидел неопределенности в сложившемся положении и четко указал, что «два срока полномочий подряд... составляет конституционный предел, превышение которого Конституция РФ... не допускает». Такое решение в корне отличается от решений конституционных судов Украины, Киргизии, Перу, в которых аналогичное положение со сменой конституций было истолковано в пользу возможности избрания президента на третий срок.

Право избирать Президента предоставляется гражданам, достигшим на день выборов 18 лет. Участие граждан в выборах является добровольным, каждый избиратель имеет

только один голос. Эти нормы обеспечивают всеобщность избирательного корпуса, не допуская в то же время принудительного голосования или, напротив, установления ограничительных цензов. От выборов отстраняются только недееспособные и содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Избрание Президента РФ прямым способом связывает его с народом более тесно, чем избрание парламентом (ФРГ, Турция) или косвенное избрание (США). Но различие не носит очень уж принципиального характера с точки зрения демократизма. Но все же путем прямых всеобщих выборов Президент получает мандат непосредственно от народа, что позволяет ему вести себя более независимо по отношению к парламенту.

Конституционных требований к Президенту РФ не так много. Им может быть избран гражданин РФ не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет. Не требуется специального образования или опыта работы, нет ограничения верхнего возрастного предела. Требование постоянного проживания в Российской Федерации не менее 10 лет не означает, что кандидат в Президенты вообще не мог отлучаться из страны в кратковременные поездки, речь здесь идет только о непрерывном основном местожительстве.

В то же время Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации» установлено, что не имеет права быть избранным Президентом РФ гражданин РФ, имеющий гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. Также не может быть избранным гражданин, осужденный к лишению свободы за совершение тяжкого и особо тяжкого преступления или преступления экстремистской направленности и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за эти преступления. Лишаются этого права граждане, подвергнутые административному наказанию или нарушившие, если это установлено решением суда, определенные положения избирательного законодательства за четыре года до дня голосования, а также те, кто по приговору суда лишен права занимать государственные должности.

Скупые конституционные требования к Президенту демократизируют подход к выборам главы государства, ибо способствуют расширению круга лиц, из которого может быть избран Президент. В то же время ясно, хотя об этом не говорится в законе, что главой государства должен становиться только честный

гражданин, имеющий большой жизненный и политический опыт и способный руководить нашим огромным государством.

В соответствии с Конституцией РФ выборы Президента РФ назначает Совет Федерации — не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Но фактически дата определена Федеральным законом, в котором указано, что днем голосования является второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих выборах Президента и в котором четыре года тому назад он был избран (это означает, что если голосований ранее было несколько, то точкой отсчета признается последнее, результативное голосование). Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию не позднее чем через пять дней со дня его принятия. Если полномочия Президента заканчиваются до истечения конституционного срока, Совет Федерации назначает досрочные выборы (такие выборы были проведены 26 марта 2000 г. после добровольной отставки Президента Б. Н. Ельцина 31 декабря 1999 г.).

Законом предусмотрена гипотетическая ситуация: если Совет Федерации не назначит выборы, тогда они назначаются и проводятся Центральной избирательной комиссией РФ (Центризбиркомом).



В отношении выборов 2008 г. нашла свое применение норма Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», согласно которой, когда дата выборов совпадает с праздничным, предпраздничным днем или с днем, следующим за нерабочим праздничным днем, либо когда это воскресенье объявлено рабочим днем, выборы назначаются на предшествующее воскресенье (поэтому вместо 9 марта выборы Президента были назначены на 2 марта 2008 г.). При чрезвычайном или военном положении выборы Президента переносятся на три месяца позже — после отмены действия чрезвычайного или военного положения.

Выборы Президента проводятся по единому федеральному избирательному округу, включающему всю территорию Российской Федерации. Избирательные комиссии создаются и действуют в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Право выдвижения кандидатов на пост Президента принадлежит политическим партиям, имеющим право участвовать в выборах, в том числе выдвигать кандидатов. Участвовать в выборах можно в порядке самовыдвижения. Для поддержки самовыдвижения необходимо создать группу избирателей в количестве не менее 500 граждан, обладающих активным из-

бирательным правом, причем избиратель может входить только в одну группу избирателей.

Выдвижение от партии происходит на съезде партии, который может выдвинуть только одного кандидата, причем этот кандидат не может быть членом другой политической партии. Закон устанавливает ряд условий для признания легитимности процедуры выдвижения. Как при самовыдвижении, так и при выдвижении политической партией в Центризбирком представляются данные, содержащие сведения о кандидате, включая наличие неснятой и непогашенной судимости, размер и источники доходов кандидата и его супруга, сведения об имуществе, образовании, банковских вкладах и др.

Политическая партия или лицо, выдвинутое в порядке самовыдвижения, обязаны собрать в поддержку кандидата не менее двух миллионов подписей избирателей. При этом на один субъект РФ должно приходиться не более 50 тысяч подписей избирателей. Не собирают подписей те партии, которые были допущены к распределению мандатов на предыдущих выборах депутатов Государственной Думы.

Центризбирком проверяет правильность собирания подписей, их достоверность и выносит решение о регистрации кандидата либо об отказе в регистрации. В ходе прошлых из-

бирательных кампаний Центризбирком нередко выявлял случаи подтасовок подписей или другие нарушения и на этом основании отказывал кандидатам в регистрации, но Верховный Суд РФ чаще всего признавал такие решения необоснованными и обявывал Центризбирком зарегистрировать кандидата. Чтобы обеспечить альтернативный характер голосования, Центризбирком откладывает выборы, если за 35 дней до дня голосования зарегистрировано менее двух кандидатов.

Все зарегистрированные кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности. Со дня регистрации зарегистрированные кандидаты обязаны на время проведения выборов оставить государственную или муниципальную службу или работу в средствах массовой информации и в органах управления организаций, они не вправе пользоваться преимуществами своего должностного или служебного положения.

Кандидаты на пост Президента пользуются рядом льгот, предусмотренных законодательством (получают денежную компенсацию, бесплатно пользуются общественным транспортом, приобретают статус неприкосновенности и др.). Решения о возбуждении уголовного дела в отношении кандидата, привлечении его в качестве обвиняемого по уголовному

делу могут быть приняты только Председателем Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации. Кандидат не может быть подвергнут административному наказанию, налагаемому в судебном порядке, без согласия Генерального прокурора РФ. Во всех таких случаях требуется извещать Центральную избирательную комиссию РФ.

Демократический характер выборов главы государства в немалой степени обеспечивается порядком и размером финансирования избирательной кампании. Регламентация в данном отношении важна для того, чтобы избежать господства «денежного мешка», подкупа избирателей, злоупотреблений в средствах массовой информации и проч. Российское законодательство отличается здесь весьма детальной и строгой регламентацией, чего никак нельзя сказать о соответствующих правилах в США.

Финансирование подготовки и проведения выборов Президента РФ осуществляется за счет средств федерального бюджета, которые распределяются между всеми избирательными комиссиями. Целевое расходование этих средств контролируется специальными контрольно-ревизионными службами. Но кандидаты на пост Президента обязаны создавать собственные избирательные фонды, которые могут формироваться за счет собственных средств; средств,

выделенных выдвинувшими их политическими партиями; добровольных пожертвований граждан и юридических лиц. Существует однако и общее ограничение: предельная сумма расходов кандидата за счет его избирательного фонда не может превышать 400 миллионов рублей, а при повторном голосовании — 500 миллионов рублей. Не допускаются пожертвования в избирательные фонды со стороны иностранных государств, организаций и граждан, лиц без гражданства, российских юридических лиц с иностранным участием (если доля иностранного капитала превышает 30%), международных организаций и общественных движений, органов государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и организаций, юридических лиц с государственной или муниципальной долей, превышающей 30%, воинских частей, военных учреждений и организаций, благотворительных организаций и религиозных учреждений, анонимных жертвователей. Закон устанавливает строгий учет пожертвований в избирательные фонды, кандидат сам распоряжается средствами своего избирательного фонда.

Закон устанавливает строгие правила отчетности о всех расходах по проведению избирательной кампании. В случае, например, если один из кандидатов на должность Президента

получил на выборах менее 2% голосов, либо снял свою кандидатуру за несколько дней до выборов без вынуждающих к тому обстоятельств, либо регистрация его будет отменена, то выдвинувшая его партия обязана возместить государственным средствам массовой информации стоимость предоставленного бесплатно эфирного времени или печатной площади. Все кандидаты представляют в Центральную избирательную комиссию свои финансовые отчеты, включая итоговый, не позднее чем через 30 дней после официального опубликования общих результатов выборов.

Другой важный аспект проведения выборов — их информационное обеспечение, которое включает информирование избирателей и предвыборную агитацию, способствует осознанному волеизъявлению избирателей, гласности выборов Президента РФ. Государство обеспечивает гражданам, политическим партиям, иным общественным объединениям свободу проведения предвыборной агитации в соответствии с законом. Зарегистрированным кандидатам гарантируются равные условия доступа к средствам массовой информации для проведения предвыборной агитации. Подготовка и проведение выборов проводятся открыто и гласно, все основные нормативные правовые акты, касающиеся выборов, публи-

куются в государственных и муниципальных периодических печатных изданиях.

В интересах достоверности информации о проведении избирательной кампании законодательство предъявляет определенные требования к государственным и негосударственным организациям телерадиовещания и периодическим печатным изданиям, к публикациям опросов общественного мнения о выборах и др. Определенным лицам (иностранцам, лицам без гражданства), как и некоторым гражданам и учреждениям (государственным и муниципальным чиновникам, международным организациям и др.), запрещается проводить предвыборную агитацию, распространять любые агитационные материалы.

При проведении предвыборной агитации запрещается осуществлять подкуп избирателей, вручать им подарки, проводить лотереи, включать в агитационные материалы коммерческую рекламу. Кандидат и его партия не вправе использовать эфирное время для призывов голосовать против какого-либо кандидата, для описания негативных последствий в случае избрания того или иного кандидата, распространять информацию о каком-либо кандидате в сочетании с негативными или способствующими отрицательному отношению избирателей к кандидату и его партии

комментариями. Предвыборная агитация прекращается за сутки до голосования.

Весьма скрупулезно регламентируется порядок предоставления бесплатного и платного эфирного времени соответствующими организациями телевидения и радио, а также выступления в периодических печатных изданиях и на агитационных публичных мероприятиях (митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях). Существующие в законах определенные ограничения свободы проведения этих мероприятий преследуют цель на основе свободы слова и других прав граждан обеспечить равенство и справедливость при проведении предвыборной агитации.

Детально регламентируется порядок проведения выборов, подсчета голосов и определения результатов голосования. Большая роль при этом отводится Центральной избирательной комиссии РФ и другим избирательным комиссиям (субъектов РФ, территориальным и участковым). При Центризбиркоме аккредитуются иностранные (международные) наблюдатели, получившие соответствующее приглашение. Эти наблюдатели вправе после голосования излагать свое мнение об избирательном законодательстве, о подготовке и проведении выборов Президента, проводить пресс-конфе-



ренции и обращаться в средства массовой информации.

Подсчет голосов избирателей проводится непосредственно членами участковой избирательной комиссии, о чем составляется протокол. На основании этих протоколов территориальная избирательная комиссия, суммируя содержащиеся в них данные, устанавливает итоги голосования и составляет протокол, который передается в избирательную комиссию субъекта РФ, а она в свою очередь, произведя суммирование полученных данных, передает протокол в Центризбирком. Центризбирком не позднее чем через 10 дней со дня выборов определяет результаты выборов.

Избранным считается кандидат, который получил более половины голосов избирателей, принявших участие в выборах. Центризбирком признает выборы несостоявшимися, если голосование проводилось по одной кандидатуре и за кандидата проголосовало менее 50% избирателей, принявших участие в голосовании; если из двух кандидатов ни один не получил более половины голосов или если все кандидаты выбыли до проведения повторного голосования. При определенных условиях выборы могут быть объявлены недействительными: если допущенные нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты

волеизъявления избирателей; если итоги признаны недействительными на участках, в совокупности включающих не менее чем четвертую часть избирателей; по решению суда.

В случае если в бюллетень было включено более двух кандидатов и ни один из них не был избран, через 21 день назначается повторное голосование по двум кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей (так называемый второй тур, характерный для стран с многопартийной системой). По итогам повторного голосования избранным считается кандидат, получивший большее — по сравнению с другим кандидатом — число голосов. Если же повторное голосование не приводит к результату или выборы признаны несостоявшимися или недействительными, Совет Федерации назначает повторные выборы, которые следуют через четыре месяца со дня голосования на первоначальных выборах, причем кандидатами не могут быть те лица, действия которых послужили основанием для признания первоначальных выборов или выборов при повторном голосовании недействительными.

Закон предусматривает широкую огласку результатов выборов на всех уровнях. Официальное опубликование результатов выборов осуществляется в течение трех дней со дня

подписания Центральной избирательной комиссией РФ протокола о результатах выборов.

Избирательное законодательство Российской Федерации весьма динамично, что вполне объяснимо новизной института главы государства. Со времени введения поста Президента РФ в Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» было внесено много новелл и уточнений. Тем не менее все избирательные кампании (1996, 2000, 2004 гг.) прошли без серьезных осложнений или скандалов и закончились бесспорной легитимной победой одного из выдвинутых кандидатов.

В ходе кампании 1996 г. в первом туре ни один из кандидатов (их было 10) не получил большинства голосов, хотя явка избирателей к урнам была достаточно высокой (до 70% зарегистрированных избирателей). Было признано, что избирательная кампания в основном проходила в соответствии с законодательством, хотя Центральная избирательная комиссия РФ обращала внимание на некоторые нарушения правил предвыборной агитации. 3 июля 1996 г. был проведен второй тур выборов, в результате которого Президентом РФ вновь был избран Б. Н. Ельцин. Он получил 53,7% голосов принявших участие в выборах избирателей, в то время как его соперник —

40,4%. В выборах 2000 и 2004 гг. участвовали несколько зарегистрированных кандидатов. Президентом РФ в обоих случаях уже в первом туре был избран В. В. Путин, получивший свыше 50% голосов.

Избранный Президент вступает в должность на 30-й день со дня официального объявления Центризбиркомом результатов выборов. При вступлении в должность Президент приносит народу присягу, текст которой содержится в Конституции РФ. Предусмотрено, что присяга приносится в торжественной обстановке в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда РФ. С момента принесения присяги Президент приступает к исполнению своих обязанностей.

### **Прекращение исполнения полномочий**

Прекращение исполнения Президентом своих полномочий наступает с истечением срока его пребывания в должности в тот момент, когда принесена присяга вновь избранным Президентом.

Досрочное прекращение полномочий Президента возможно в строго указанных в Конституции РФ случаях (ч. 2 ст. 92). Во-первых, это его отставка, которая предполагает свободное волеизъявление Президента. Так, 31 де-

кабря 1999 г. первый Президент РФ Б. Н. Ельцин за полгода до истечения срока полномочий издал Указ о прекращении исполнения полномочий с 12 часов 00 минут текущего дня, и с этого времени согласно Конституции РФ президентские полномочия перешли к Председателю Правительства РФ.

Во-вторых, это стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия. Речь здесь идет не о кратковременном заболевании, а о расстройстве функций организма, носящем постоянный, необратимый характер, ведущем к фактической невозможности для Президента принимать решения, вытекающие из его конституционных полномочий. Конституционный Суд РФ в постановлении от 11 июля 2000 г. подчеркнул, что порядок досрочного прекращения полномочий по состоянию здоровья должен исключать возможность превращения данного порядка в способ необоснованного отстранения Президента от должности, а тем более в неконституционный способ присвоения каким-либо органом или лицом властных полномочий Президента РФ; при определении такого порядка надлежит соблюдать принцип баланса и взаимодействия всех ветвей власти. В таком случае — в силу экстраординарного характера

данного конституционного основания — волеизъявление Президента РФ может не являться обязательной предпосылкой досрочного прекращения его полномочий.

Конституция РФ устанавливает, что, когда Президент РФ не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства, что является логичным, поскольку в иерархии высших должностных лиц государства он занимает второе место. Председатель Правительства становится временно исполняющим обязанности Президента РФ в случаях смерти Президента, длительной болезни, когда она не носит стойкого характера, при досрочном прекращении обязанностей Президента в связи с отставкой или стойкой неспособностью выполнять свои обязанности по состоянию здоровья. Исполнение обязанностей Президента в указанных возможных случаях основывается на Конституции РФ, а потому не требует чьего бы то ни было назначения.

Президент РФ вправе своим указом возложить временное исполнение своих обязанностей на Председателя Правительства РФ в случае кратковременной неспособности их исполнения по болезни. Именно такой Указ был издан, например, 19 сентября 1996 г. Б. Н. Ельциным в связи с предстоящей ему

хирургической операцией и действовал до подписания Президентом Указа о прекращении временного исполнения Председателем Правительства обязанностей Президента РФ. Президентские обязанности передавались главе Правительства в полном объеме, включая полномочия по контролю за оружием, для чего были переданы соответствующие технические средства («ядерная кнопка»). Моменты временной передачи полномочий и их прекращения были определены отдельными указами Президента РФ (непосредственно перед началом хирургической операции — с 7 часов 00 минут 5 ноября 1996 г. и сразу же после окончания действия наркоза — в 6 часов 00 минут 6 ноября 1996 г.).

Временно исполняющий обязанности Президента ограничен в своих правах. Так, он не вправе распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ. Эти ограничения вытекают из того, что исполняющий обязанности Президента получает свой мандат не непосредственно от народа.

В-третьих, досрочное прекращение полномочий Президента наступает при его отрешении от должности (импичмент). Импичмент предполагает принудительные действия, кото-

рые совершают Федеральное Собрание, Конституционный и Верховный Суды.

Во всех трех указанных в Конституции РФ случаях выборы нового Президента РФ должны состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения полномочий. При этом бывший Президент, досрочно прекративший исполнение полномочий, не может быть выдвинут кандидатом на новых выборах, назначенных в связи с его отставкой.

Конституция РФ предусматривает возможность принудительного отрешения Президента от должности на основании обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Это, однако, форма конституционно-правовой, а не уголовной ответственности. Импичмент является сильной гарантией против злоупотребления властью и нарушения главой государства конституционных порядков. Он всегда предполагает сложную процедуру и применяется весьма редко: в США, например, за более чем двухсотлетнюю историю было только две попытки отстранения Президента от должности в порядке импичмента (одна из них — в 1998 г. в отношении Билла Клинтона), но обе они закончились безрезультатно.

Начало процедуры отрешения Президента РФ от должности сопряжено с выполнением двух условий. Обвинение Государственной



Думой Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления должно быть подтверждено:

заклучением Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления;

заклучением Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

Сама процедура отрешения имеет две стадии:

1) Государственная Дума двумя третями голосов от общего числа депутатов (т. е. 300 голосов) принимает решение о выдвижении обвинения. При этом инициатива должна быть проявлена не менее чем одной третью депутатов Государственной Думы (т. е. 150 депутатами), и должно быть вынесено заключение специальной комиссии, образованной Государственной Думой;

2) решение об отрешении Президента РФ от должности выносит другая палата парламента — Совет Федерации — двумя третями голосов от общего числа членов не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента. Если в этот срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента считается отклоненным.

Следовательно, в процедуре отрешения Президента РФ от должности участвуют обе палаты Федерального Собрания, Верховный Суд РФ и Конституционный Суд РФ. Тем самым создаются гарантии против политического волюнтаризма, и в процедуру включаются наиболее компетентные для решения данного вопроса органы государственной власти.

Отрешение Президента РФ от должности означает прекращение исполнения им своих обязанностей. Однако таких случаев в конституционной истории России пока не было. Попытка в 1998 г. ряда фракций в Государственной Думе начать процедуру отрешения от должности Президента Б. Н. Ельцина закончилась безрезультатно на первой же стадии данной процедуры.

Следует отметить, что в отличие от предыдущей Конституции РФ нынешняя Конституция не предусматривает пост вице-президента. В президентских республиках этот пост иногда существует (США), а иногда нет. В Российской Федерации упразднение поста вице-президента в 1993 г. явилось следствием политической борьбы. Это, однако, взвалило на плечи Президента РФ многие, особенно представительские, функции, которые в других странах выполняет вице-президент.

Еще более важно то, что существование поста вице-президента, избираемого вместе с президентом, оказывает стабилизирующее влияние на деятельность государственного механизма, ибо исключает необходимость новых выборов президента в случае его досрочной отставки: пост президента в этом случае автоматически замещается вице-президентом. Благодаря этому в США за более чем 200 лет их развития не было ни одного случая нарушения четырехгодичного цикла полномочий Президента, хотя не раз происходили случаи смерти и отставки главы государства.

### **Основные полномочия**

Президент РФ обладает широкими полномочиями в различных сферах государственной жизни. В одних случаях эти полномочия носят прерогативный характер, т. е. принадлежат исключительно ему, в других — соприкасаются с полномочиями других органов государственной власти, способствуя решению вопросов во взаимодействии на основе принципа разделения властей. Совокупность президентских полномочий сбалансирована с полномочиями других органов государственной власти, образуя систему сотрудничества и взаимных противовесов в целях недопущения односторонних авторитарных решений.

Прежде всего необходимо уяснить себе соотношение президентской власти с полномочиями Правительства РФ. В отличие от Конституции США, по которой Президент является главой исполнительной власти, Конституция РФ такого положения не содержит; более того, согласно ч. 1 ст. 110 «исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации». Такое положение может создать впечатление, что Правительство полностью независимо от Президента, а Президент не обладает полномочиями по руководству исполнительной властью. Но это не так.

Начать следует с того, что Президент РФ назначает (с согласия Государственной Думы) и единолично смещает Председателя Правительства, назначает и смещает всех членов Правительства РФ и руководителей других федеральных органов исполнительной власти, напрямую руководит рядом министерств (обороны, иностранных дел и др.). В вопросе назначения Председателя Правительства Президент обладает средствами давления на Думу: после трехкратного отклонения представленных кандидатур он вправе распустить палату и назначить новые выборы, а Председателя Правительства назначить самостоятельно. Президент РФ вправе председательствовать на заседаниях Правительст-

ва РФ, его указы по своей юридической силе выше постановлений Правительства РФ.

Президент, хотя и не чужд стремления получить поддержку своих действий в Думе, не связан какими-либо обязательствами перед партиями и вправе действовать самостоятельно. Так, он единолично принимает решение об отставке Правительства и вправе этого не делать даже в условиях выраженного Думой недоверия. О его самостоятельности в решении вопросов формирования Правительства говорит и то, что не позднее недельного срока после назначения Председатель Правительства обязан представить Президенту предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, утверждение которой главой государства ложится в основу всех назначений на должности.

Совершенно очевидно, что Правительство РФ несет ответственность перед Президентом РФ, только ему подотчетно и ему подконтрольно. Не признавать этого — значит делать Правительство РФ полностью безответственным, поскольку Конституцией РФ не предусмотрена его ответственность перед Федеральным Собранием.

Анализ полномочий Президента РФ и Правительства РФ дает все основания считать главой исполнительной власти Российской Федерации именно Президента РФ, а не Председа-

теля Правительства или Правительство РФ в целом. Поэтому когда утверждают, что Правительство РФ является высшим органом исполнительной власти, то необходимо принимать во внимание известную условность такого утверждения. Оно может рассматриваться как высший орган исполнительной власти в том смысле, что является единственным коллегиальным органом, имеющим конституционную компетенцию в сфере исполнительной власти и право руководить всеми органами исполнительной власти. В Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» поэтому говорится, что Правительство РФ возглавляет единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ч. 3 ст. 1). Но следует учитывать, что Правительство РФ функционирует, имея над собой Президента РФ, указания которого для Правительства обязательны, и надо отметить, что в указах Президента весьма часто встречаются положения, подчеркивающие его прямое руководящее участие в организации и деятельности Правительства РФ.

Такое соотношение власти Президента РФ и Правительства РФ вовсе не означает, что Правительство РФ обезличено и является только тенью Президента РФ. В пределах своей компетенции, установленной Конституцией РФ и законами, оно самостоятельно решает

вопросы и несет полную ответственность за свои действия. Правительство РФ возглавляет единую систему органов исполнительной власти и обеспечивает их согласованную деятельность. Оно издает свои правовые акты, не испрашивая разрешения или согласия Президента РФ, но эти акты не могут противоречить указам Президента.

В вопросе формирования состава Правительства Президент абсолютно свободен. Он может включать в него представителей политических партий, а может формировать Правительство на многопартийной или вообще беспартийной основе, в любом случае членами Правительства не могут быть действующие члены парламента, а Правительство не несет ответственности перед палатами парламента. По условиям Конституции РФ это невозможно, так как Правительство парламентского большинства — черта парламентарной или полупрезидентской республики, но никак не президентской республики с наиболее полным разделением властей.

К отмеченным полномочиям Президента примыкает его право решающего влияния на назначение Председателя Центрального банка РФ, хотя этот орган в структуру исполнительной власти не входит, занимая автономное положение. Президент единолично опре-

деляет и представляет Государственной Думе кандидатуру на должность Председателя Центрального банка РФ и ставит вопрос перед Думой о его освобождении от должности. Если же Дума не утверждает кандидатуру, предложенную Президентом, то последний может назначить свою кандидатуру исполняющим обязанности Председателя Центрального банка РФ, а затем снова предложить эту кандидатуру Думе. Следовательно, никакой орган не имеет инициативного права в этом вопросе, кроме Президента.

В соответствии с принципами разделения властей и независимости судов Президент не вправе вмешиваться в деятельность судебных органов. Однако он участвует в формировании органов судебной власти. Так, только Президенту предоставлено право выдвижения кандидатур для назначения Советом Федерации на должности судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, т. е. высших судебных органов Российской Федерации. Президент также назначает судей других федеральных судов, что предусмотрено ч. 2 ст. 128 Конституции РФ. Никто не вправе требовать от Президента выдвинуть ту или иную кандидатуру.

С этими полномочиями тесно связано и право Президента влиять на назначение Гене-



рального прокурора РФ. В соответствии с российским законодательством Президент предлагает Совету Федерации кандидатуру на эту должность, и он же вносит предложение об освобождении от должности Генерального прокурора РФ. В случае отклонения Советом Федерации кандидатуры, предложенной Президентом, последний в течение 30 дней представляет новую кандидатуру, но лишен права назначить исполняющего обязанности Генерального прокурора РФ. Конституционный Суд РФ в постановлении от 1 декабря 1999 г. установил, что в случае возбуждения в отношении Генерального прокурора уголовного дела Президент обязан издать акт о временном отстранении Генерального прокурора от должности на время расследования дела.

Президент оказывает решающее влияние на формирование Счетной палаты РФ, кандидатуру Председателя которой он предлагает Государственной Думе. С его участием формируется Центральная избирательная комиссия РФ. Президент самостоятельно формирует важные конституционные органы — Администрацию Президента и Совет Безопасности. Эти конституционные полномочия дополняются правом Президента создавать и возглавлять многочисленные иные совещательные органы.

Другой важнейший круг обязанностей главы государства связан с его отношениями с Федеральным Собранием Российской Федерации. Конституция проводит четкое разграничение полномочий Президента и парламента, исходя из принципа разделения властей. В то же время полномочия Президента в сфере взаимоотношений с парламентом позволяют рассматривать главу государства как непременного участника законодательного процесса.

Президенту принадлежит право назначать выборы Государственной Думы, в то время как выборы Президента назначаются Советом Федерации. В то же время Совет Федерации формируется на основе Конституции РФ и Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» без участия Государственной Думы и Президента. Таким образом, назначение выборов этих трех органов государственной власти позволяет избежать взаимозависимости. После выборов Государственная Дума собирается на тридцатый день самостоятельно, но Президент может созвать заседание Думы раньше этого срока.

Законопроект становится законом и вводится в действие только после его подписания Президентом и обнародования. На рассмотре-

ние Президенту отводится 14 дней, после чего закон или должен быть отклонен, или вступает в силу.

Президент имеет право законодательной инициативы, т. е. внесения законопроектов в Государственную Думу, он обладает правом вето на законы, принятые Федеральным Собранием. Это вето, именуемое в теории как относительное, может быть преодолено при повторном принятии закона двумя палатами Федерального Собрания большинством в две трети голосов каждой палаты (обсуждение законопроекта палатами парламента должно быть раздельным). В этом случае Президент обязан подписать закон в течение семи дней.

От права на отклонение законов (вето) отличается право на возвращение принятого палатами закона, если Президент усматривает в процессе принятия или одобрения закона нарушение конституционных условий и процедур его принятия Думой или одобрения Советом Федерации. Конституционный Суд РФ в постановлении от 22 апреля 1996 г. подтвердил такое право Президента, исходя из его роли как гаранта Конституции РФ.

Президент обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, т. е. об основных направлениях внутренней и внешней политики госу-

дарства, но обращение с этими посланиями (которые, кстати, в присутствии Президента не обсуждаются) не означает обязанности Федерального Собрания беспрекословно согласиться с высказанными идеями. Порядок взаимодействия Президента с палатами Федерального Собрания в законотворческом процессе (разработка законопроектов, использование права вето, подписание) регулируется Положением, утвержденным Указом Президента РФ.

Президент назначает референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом. Другие органы принимать решение о проведении общероссийских референдумов не вправе.

Деликатнейшая сторона отношений главы государства с парламентом в любой стране — возможность досрочного роспуска представительного органа. Опасность этого института обычно видится не только в том, что он усугубляет политический кризис в стране и порождает необходимость проводить дорогостоящие новые парламентские выборы, но и в легализации возможности давления главы государства на парламент в целях проведения нужных ему решений. В США последовательное понимание принципа разделения властей исключает такое право Президента, и потому в истории

страны ни одного подобного случая не было. Обе палаты Конгресса США собираются по собственному праву, исключаящему необходимость издания правового акта о созыве со стороны Президента.

Но в государствах со смешанной формой правления (Франция, Польша и др.) Президент, как правило, имеет право «сокращения срока» работы, или досрочного роспуска, нижней палаты парламента, хотя пользуется этим все же нечасто.

В Российской Федерации Президент вправе распускать Государственную Думу в случаях и в порядке, предусмотренных Конституцией РФ, но при этом исключается его право распускать Совет Федерации. Роспуск Думы возможен в случае трехкратного отклонения ею представленных кандидатур Председателя Правительства (ч. 4 ст. 111 Конституции РФ), при двукратном вынесении недоверия Правительству в течение трех месяцев (ч. 3 ст. 117 Конституции РФ) и при отказе Думы в доверии Правительству (ч. 4 ст. 117 Конституции РФ). В случае роспуска Государственной Думы Президент назначает новые выборы, с тем чтобы новая Дума собралась не позднее чем через четыре месяца после роспуска.

Государственная Дума не может быть распущена Президентом:

- 1) в течение года после ее избрания;

2) с момента выдвижения ею обвинения против Президента до принятия соответствующего решения Советом Федерации;

3) в период действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения;

4) в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ.

Строгое обусловливание роспуска Думы и ограничение прав Президента в этой области свидетельствуют о том, что роспуск Думы рассматривается как явление экстраординарное и нежелательное. Этим объясняется, например, тот факт, что возникший в июне 1995 г. кризис, связанный с вынесением недоверия Правительству, завершился взаимными уступками Президента и Думы, вследствие чего Дума не стала подтверждать вынесенное незадолго до этого недоверие Правительству, а Председатель Правительства отозвал постановку перед Думой вопроса о доверии, что грозило Думе возможностью роспуска.

Конституционно значимые правовые последствия роспуска Государственной Думы заключаются в том, что с момента роспуска Государственная Дума не полностью прекращает свою работу и депутаты теряют свой статус, а в том, что Дума не может принимать законы и осуществлять на своих заседаниях иные пол-

номочия. Конституционный Суд РФ в постановлении от 11 ноября 1999 г. установил, что «ропуск Государственной Думы Президентом Российской Федерации означает прекращение, начиная с момента назначения даты новых выборов, осуществления Государственной Думой предусмотренных Конституцией Российской Федерации полномочий по принятию законов, а также иных ее конституционных полномочий, которые реализуются путем принятия решений на заседаниях палаты. При этом исключается осуществление указанных полномочий Государственной Думы Президентом Российской Федерации, Советом Федерации, другими органами государственной власти».

Каждодневное сотрудничество Президента РФ с палатами Федерального Собрания обеспечивается его тесными контактами с политическими партиями, представленными в Думе, а также его полномочными представителями в каждой палате. Они представляют на заседаниях Совета Федерации и Государственной Думы внесенные Президентом РФ законопроекты, выступают с обоснованием отклонения Президентом принятых палатами законов. При рассмотрении законопроектов в палатах Президент назначает официальных представителей, как правило, из числа членов Правительства РФ; при внесении законопроектов о ратификации или денонсации между-

народных договоров официальным представителем назначается министр иностранных дел или один из его заместителей.

Отношения Президента РФ с Федеральным Собранием в решающей степени зависят от расстановки политических сил в Государственной Думе. В 1990-е годы, когда в Думе были представлены крупные силы оппозиции, эти отношения являли собой резкую конфронтацию, серьезно обострившую обстановку в стране и снизившую уровень сотрудничества исполнительной и законодательной властей. В эти годы во многом Президенту противостоял и Совет Федерации.

Положение изменилось после укрепления позиций пропрезидентских фракций в Думе (и прежде всего «Единой России») и изменения порядка формирования Совета Федерации. Эти изменения произошли в рамках Конституции, их целями были укрепление авторитета и поддержка политического курса Президента в общественном мнении. Президент стал более свободно проводить в парламенте свои законопроекты, производить разного рода назначения на государственные должности.

### **Президент в федеративном государстве**

Президенты в Российской Федерации и Соединенных Штатах Америки являются главами федеративных государств. Отсюда опре-



деленная специфика их положения и полномочий по руководству страной, взаимоотношений с органами власти субъектов федерации, которые обладают статусом государства или государственного образования.

В США субъекты федерации исторически сами были создателями союзного государства, что позволило им сохранить некоторые элементы былой независимости. Юридически немислима поэтому строгая вертикаль исполнительной власти, прямое вторжение федеральной власти, в том числе федерального президента, в полномочия и выборы губернаторов и законодательных собраний, при том что известная унитаризация союзного государства на практике все же происходит.

В России природа федерализма иная, так называемая конституционная, при которой субъекты получили свой статус от центральной власти, вследствие чего степень их подчиненности, продолжая историческую традицию, проявляется более сильно. Отсюда и большая зависимость субъектов федерации от центральной власти — Президента, Правительства, парламента.

Характеризуя конституционный статус Президента РФ, необходимо помнить важную особенность его положения как главы федеративного государства. Он выполняет функцию «президента всех россиян» независимо от того,

как проголосовало большинство избирателей в том или ином регионе. Федеральное Собрание представляет многонациональный народ России в лице своих избирателей, т. е. население различных регионов, и отсюда неизбежность известной несогласованности некоторых интересов, выражаемых депутатами разных палат парламента. Но Президент РФ, получая свой мандат на прямых всеобщих выборах, представляет совокупные, т. е. общие, интересы всего народа и всей России. Вот почему неправомерны были бы какие-либо его действия в интересах одних регионов при безразличии к другим. Президент РФ как глава федеративного государства вправе контролировать президентов республик и глав администраций всех субъектов РФ.

Согласно ч. 4 ст. 78 Конституции РФ Президент вместе с Правительством обеспечивает «в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации». Такая формулировка не оставляет сомнений в том, что не только такие грубые формы нарушения правопорядка, как организованное неповиновение властям, мятежи, односторонне провозглашенный выход из состава федерации или создание незаконных вооруженных формирований, как это было в Чеченской Республике,

но и любое уклонение от исполнения правовых актов Российской Федерации и нарушение конституционного правопорядка требуют от Президента и Правительства энергичных действий по восстановлению полномочий федеральной государственной власти.

Важное значение имеет право Президента приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ и выносить предупреждение высшему должностному лицу в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения этими актами прав и свобод человека и гражданина. Президент представляет законодательному собранию субъекта РФ кандидатуру на должность высшего должностного лица (президента, губернатора), он вправе отрешить от должности это лицо за утрату доверия или ненадлежащее исполнение своих обязанностей, в определенных случаях распустить законодательное собрание субъекта РФ. В порядке, установленном уголовно-процессуальным законом, Президент вправе по мотивированному представлению Генерального прокурора РФ временно отстранить высшее должностное лицо от исполнения обязанностей в случае предъявления этому лицу обвинения в совершении преступления. Он также обладает правом отрешения от должности глав муници-

пальных образований и роспуска представительного органа местного самоуправления.

Указом Президента были учреждены семь федеральных округов, возглавляемых его полномочными представителями. Представители, не обладая прямыми властными полномочиями, обеспечивают реализацию Президентом своих конституционных полномочий. Они, в частности, организуют контроль за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента, постановлений Правительства. Будучи подчиненными и подотчетными только Президенту и входя в состав его Администрации, полномочные представители пользуются широкими правами.

Задаче содействия реализации полномочий Президента по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти призван служить Государственный совет РФ, членами которого по должности являются президенты и губернаторы субъектов РФ. Председателем Совета является Президент РФ. Государственный совет, являясь совещательным органом, обсуждает широкий круг вопросов, его деятельность помогает увязывать общегосударственные вопросы с интересами регионов, что стало особенно актуально после того, как с 2005 г. главы исполнительной власти субъек-

тов РФ перестали входить в состав Совета Федерации.

Предпринятые в последние годы Президентом РФ меры по обеспечению единства и целостности Российского государства, укреплению вертикали исполнительной власти существенно изменили баланс полномочий в пользу центра. Цель этих мер — создать необходимые условия для борьбы против терроризма и сепаратизма, оптимизации расходования бюджетных средств и др. Процессы централизации власти расширили полномочия Президента РФ, его роль в регулировании федеративных отношений приобрела еще больший вес.

### **Военные и внешнеполитические полномочия. Другие полномочия**

В этих областях Президент РФ наделен полномочиями, присущими главе государства в президентских республиках.

В военной области полномочия Президента достаточно широки. Он является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ, утверждает военную доктрину Российской Федерации, назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил РФ.

Положение Верховного Главнокомандующего позволяет Президенту отдавать любые

приказы Министерству обороны. Министр обороны, хотя и является членом Правительства РФ, работает под непосредственным руководством Президента. Президент вправе в любой момент взять на себя командование Вооруженными Силами в случае войны или угрозы агрессии. Наряду с Вооруженными Силами в структуру воинских формирований, подчиненных различным министерствам и ведомствам, входят: пограничные войска, внутренние войска, железнодорожные войска, войска правительственной связи, войска гражданской обороны. Военная служба предусмотрена также в таком самостоятельном ведомстве, подчиненном Президенту РФ, как Федеральная служба охраны.

Организация воинских формирований в Российской Федерации строится на четком принципе, согласно которому эти формирования могут быть только общефедеральными и подчиненными Президенту РФ, ни один субъект РФ не вправе создавать собственные воинские формирования.

В случае агрессии против России или ее непосредственной угрозы Президент вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе (объявить состояние войны Президент не вправе).

Конституцией РФ предусмотрено, что режим военного положения определяется федеральным конституционным законом. Указ Президента РФ о введении военного положения требует утверждения Советом Федерации.

Военные полномочия Президента РФ конкретизированы в некоторых федеральных законах. Так, Федеральным законом «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности» установлено, что решение о направлении за пределы Российской Федерации отдельных военнослужащих для участия в миротворческой деятельности принимает Президент РФ. Он же определяет район действий, задачи, подчиненность, срок пребывания, порядок замены этих военнослужащих и принимает решение об их отзыве. Если же речь идет о направлении за пределы России воинских формирований Вооруженных Сил, то решение об этом принимается Президентом РФ на основании постановления Совета Федерации о возможности использования Вооруженных Сил за пределами территории России. Решение об отзыве указанных формирований принимается Президентом РФ самостоятельно, но об этом он обязан информировать Совет Федерации и Государственную Думу. Прези-

дент определяет порядок формирования, состав и численность воинского контингента.

В Федеральном законе «Об обороне» закреплен ряд других военных полномочий Президента РФ: определение основных направлений военной политики России; осуществление руководства Вооруженными Силами РФ, другими войсками, воинскими формированиями и органами; введение в действие нормативных правовых актов военного времени и прекращение их действия, принятие в соответствии с законами решения о привлечении Вооруженных Сил и других войск к выполнению задач с использованием вооружения не по их назначению; утверждение концепции и планов строительства и развития Вооруженных Сил; утверждение программ вооружения и развития оборонного промышленного комплекса; утверждение программы ядерных испытаний; утверждение структуры и состава Вооруженных Сил и других войск; ведение переговоров и подписание международных договоров в области обороны; издание указов о призыве на военную службу.

Федеральным законом «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» на Президента РФ возложена обязанность объявления общей или частичной мобилизации в случае агрессии или угро-



зы агрессии с незамедлительным сообщением палатам Федерального Собрания.

Военные полномочия Президента РФ весьма широки, но они не исчерпывают всех полномочий органов государственной власти в области обороны. Так, например, Совет Федерации и Государственная Дума рассматривают расходы на оборону, Совет Федерации утверждает указы Президента РФ о введении военного положения и т. д. Разделение полномочий в области обороны между Президентом РФ и Федеральным Собранием, как и выделение собственных полномочий Правительства РФ в этой области, отвечает демократическому подходу к определению пределов власти главы государства, исключающему ее чрезмерную концентрацию в его руках в столь важной области.

Столь же значительны полномочия Президента в области внешней политики. Как глава государства, осуществляющий высшее представительство в международных отношениях, Президент по Конституции осуществляет руководство внешней политикой России. Он ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации, подписывает ратификационные грамоты (сама ратификация осуществляется в форме федерального закона, который тоже подписывает Президент), принимает верительные и отзывные грамоты

аккредитуемых при нем дипломатических представителей.

Президент назначает и отзывает послов и иных дипломатических представителей России в иностранных государствах и международных организациях. Он, однако, должен при этом провести консультации с соответствующими комитетами или комиссиями Государственной Думы и Совета Федерации.

Предельно четко сформулированы в Конституции полномочия Президента в случае объявления в стране чрезвычайного положения. Только Президент вправе вводить на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение, о чем он незамедлительно сообщает Совету Федерации и Государственной Думе. Указ подлежит немедленному обнародованию, а затем утверждению Советом Федерации. Президент не свободен в принятии такого решения, ибо введение чрезвычайного положения возможно только при обстоятельствах и в порядке, установленных федеральным конституционным законом.

Поскольку чрезвычайное положение означает порядок управления в экстремальных условиях, оно неизбежно влечет определенные временные ограничения прав и свобод граждан. Поэтому полномочия Президента как должностного лица, от которого зависит объ-

явление чрезвычайного положения, уравниваются контрольными полномочиями Совета Федерации. От Президента законом требуется указать основания решения о введении чрезвычайного положения, перечень и пределы чрезвычайных мер и др.

К числу других полномочий Президента относится решение вопросов гражданства и предоставления политического убежища.

Президент РФ награждает государственными наградами Российской Федерации, присваивает почетные звания Российской Федерации, высшие воинские и высшие специальные звания. Государственные награды и положения о них установлены указами Президента РФ.

Президент РФ осуществляет помилование осужденных за уголовные преступления. Комиссии по рассмотрению просьб о помиловании созданы при главах администраций во всех субъектах РФ. Однако их работа носит только подготовительный характер для последующего решения Президентом РФ.

Многогранная деятельность Президента по реализации своих полномочий осуществляется через правовые акты, каковыми согласно Конституции РФ являются указы и распоряжения. Акты Президента издаются им самостоятельно, без уведомления или согласия Федерального Собрания или Правительства. Они обяза-

тельны для исполнения на всей территории Российской Федерации, имеют прямое действие. Указы и распоряжения Президента РФ не называются в Конституции подзаконными актами. Но они таковыми являются, ибо не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам.

Указы и распоряжения 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 «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации» в течение 10 дней после их подписания. Если эти акты носят нормативный характер, то они вступают в силу одновременно на всей территории России по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования. Иные акты вступают в силу со дня их подписания. Указы, распоряжения и законы подписываются собственноручно Президентом; факсимильная печать используется лишь в исключительных случаях и только по личному разрешению главы государства (она хранится у заведующего Канцелярией Президента).

Как и в любом государстве, Президент РФ работает, опираясь на большое число помощ-

ников, советников и др. Они объединены в единой структуре — Администрации Президента РФ, которая формируется единолично Президентом и часто подвергается реорганизации. В функции Администрации входит много вопросов: подготовка законопроектов для внесения их на рассмотрение в Государственную Думу; подготовка проектов и выпуск указов, распоряжений и обращений Президента; осуществление контроля и проверки исполнения федеральных законов и указов Президента; обеспечение взаимодействия с политическими партиями, общественными и религиозными объединениями, а также с государственными органами и должностными лицами зарубежных государств и международными организациями; подготовка обращений в Конституционный Суд РФ; обеспечение взаимодействия федеральных органов государственной власти, их территориальных органов и органов власти субъектов РФ, обеспечение реализации государственной политики в области кадров и государственной службы и др. Выполняя эти функции, Администрация взаимодействует с палатами Федерального Собрания, Правительством и другими органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. В состав Администрации входят назначаемые Президентом Руководитель Администрации и

его заместители, помощники, пресс-секретарь, руководитель протокола, советники, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах и др. Структура Администрации утверждается указами Президента. Она включает различные управления, секретариаты, референтуру.

В соответствии с Конституцией и Законом РФ «О безопасности» Президент РФ формирует и возглавляет Совет Безопасности, основными задачами которого являются определение жизненно важных интересов личности, общества и государства как основных объектов обеспечения национальной безопасности, выявление внутренних и внешних угроз безопасности и т. д. Решения Совета принимаются на его заседаниях, но вступают в силу только после утверждения Президентом РФ, по важнейшим вопросам они оформляются указами Президента РФ.

При Президенте созданы несколько советов: по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, по науке, технологиям и образованию, по реализации приоритетных национальных проектов, по культуре и искусству, по борьбе с коррупцией, Комиссия по реабилитации жертв политических репрессий и др. Для связи с общественностью действует Управление пресс-службы и информации. Финансовое, матери-

ально-техническое и социально-бытовое обеспечение деятельности Президента, Администрации Президента, Правительства, палат Федерального Собрания, высших судебных органов, Центризбиркома и др. осуществляет Управление делами Президента РФ, имеющее статус федерального органа исполнительной власти.

В заключение отметим, что правовое положение Президента Российской Федерации и его реальная роль развиваются пока в направлении нарастания полномочий и проявления Президентом себя как единоличного главы сильной централизованной власти. Заложенные в Конституции РФ механизмы разделения властей, призванные сдерживать эти тенденции или, по крайней мере, обеспечивать прозрачность и предсказуемость действий исполнительной власти, похоже, задействованы не в полную силу. Главные причины такого положения вещей коренятся скорее не в устройстве государства, а в недостаточной развитости гражданского общества и связанной с этим аналитической слабости средств массовой информации. Сказывается также ранняя молодость политической культуры и отсутствие прочной партийной системы.

Но в то же время есть объективные факторы, толкающие и дальше к усилению президентской власти в интересах народа: нерешен-

ность социальных проблем большинства населения России и серьезные угрозы для безопасности страны извне. В этих условиях демократически устроенная сильная президентская власть остается главной опорой государства и общества, тем более что реформирование России, наталкивающееся на сопротивление как слева, так и справа, еще не завершено.



## Глава 3

# ПРЕЗИДЕНТ СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ

Принятая в 1787 г. Конституция США создала систему органов государственной власти, основанную на принципе разделения властей. Первым Президентом был избран Джордж Вашингтон, герой борьбы за независимость штатов. Полномочия и роль Президента как главы исполнительной власти были обрисованы в Конституции весьма скупо, создатели основного закона придерживались мнения о приоритете законодательной власти и самостоятельности штатов.

Последующее развитие президентской власти лишь в незначительной степени опиралось на изменения Конституции (о положении Президента было принято всего пять поправок). Главную роль здесь играли решения Верховного суда США, имеющего право толкования Конституции. Сложились многие обычаи, которые приобрели нормативную силу. Бурное развитие страны — экономическое и политическое, сопровождавшееся вступле-

нием США в международные отношения и участием в разного рода войнах, неминуемо вело к централизации власти, и прежде всего к расширению полномочий Президента, со временем признанного главой государства.

Сегодняшний Президент США — центральная фигура всего государственного механизма страны. При верховенстве закона, разделении властей и относительной самостоятельности штатов государство — это прежде всего многосторонняя деятельность Президента, пользующегося широкими полномочиями.

### Статус

США рассматривают себя как демократическое правовое государство, хотя эти исходные принципы в Конституции не закреплены. Но создателем федерального государства признается народ, который осуществляет свою власть через избранных представителей в Конгрессе и избранного главу государства (Президента США). В качестве основы для определения взаимоотношений народа и государства служит положение, согласно которому народ является свободным и делегирует государственной власти, в том числе и Президенту, только полномочия, закрепленные в Конституции, и только для охраны прав и свобод граждан. Федерация

рассматривается как разумная децентрализация власти и средство приближения ее к народу.

Статус Президента опирается на принципы правового государства, которое признается в форме «государства господства права», что означает приоритет права и обязанность государства во всех своих действиях опираться на закон и другие правовые нормы. Правовое государство в то же время конституционное государство, в котором все, и прежде всего органы власти, обязаны следовать, подчиняться Конституции, соблюдать ее и действовать в соответствии с ней. Раздел 3 ст. VI Конституции США устанавливает, что все должностные лица, как на федеральном уровне, так и на уровне штатов, обязаны поддерживать Конституцию. В этом видится фундамент конституционной законности и правопорядка, главная гарантия против злоупотреблений власти, особенно в отношении прав и свобод. Высший надзор за состоянием законности, в том числе и в деятельности Президента США, как и других государственных органов, осуществляет независимый суд.

В основу организации и взаимодействия органов государственной власти положен принцип разделения властей, выдвинутый прогрессивными европейскими юристами в XVII—XVIII вв. для предупреждения опасной концентрации законодательной, исполнитель-

ной и судебной властей в одних руках. В США этот принцип, означающий независимость законодательной, исполнительной и судебной властей, дополнен системой «сдержек и противовесов». Каждый из органов власти может создать как бы противовес деятельности другого, в результате чего при разделении трех властей возникает взаимозависимость, препятствующая превышению власти. Президент США, таким образом, испытывает сдерживающее воздействие со стороны Конгресса и Верховного суда и сам оказывает на них такое воздействие.

Исполнительная власть предоставлена Президенту единолично. В Конституции ничего не говорится о каком-либо коллегиальном правительстве или хотя бы о структуре органов исполнительной власти. Президент независим, он не подотчетен Конгрессу, не подконтролен ему и несет ответственность только перед народом, от которого получил свой мандат. Его полномочия закреплены без строгих пределов, что и способствовало их неуклонному фактическому возрастанию. В то же время президентская власть не переросла в личную диктатуру, поскольку она всегда сдерживалась определенными полномочиями Конгресса и Верховного суда. Независимость Конгресса (даже без контрольных функций по отношению к Президенту) и не-

зависимость судебной системы во главе с Верховным судом — основа основ устройства государственной власти, позволяющая не допускать грубого произвола со стороны Президента, обеспечивать его подчинение принципам права и демократии.

Нельзя сказать, чтобы образовавшийся с годами разрыв между конституционными и фактическими правами Президента был незаметен для Конгресса. Более того, принимались (главным образом в ходе межпартийной борьбы) отдельные законы, ограничивавшие эти права. Однако Конгрессом не было сделано ни одной попытки к ограничению власти Президента конституционным путем: все поправки к Конституции, касающиеся положения Президента (XII, XX, XXII, XXIII, XXV), затрагивали только вопросы, связанные с порядком избрания или замещения постов Президента и Вице-президента в определенных случаях. Во многом то же направление имели решения Верховного суда. Отсюда можно сделать вывод, что определившееся к настоящему времени положение и роль Президента в государственном механизме у американской общности беспокойства не вызывают. Хотя критика в юридической литературе и в политических кругах все же встречается.

Современные американские исследователи единодушно отмечают ведущую роль Пре-

зидента в системе органов государства; по своему влиянию на государственные дела он безусловно доминирует по сравнению с Конгрессом и Верховным судом. Внутренняя и внешняя политика страны в основном формируется и осуществляется властью Президента.

Но многое в реальном влиянии Президента зависит от расклада политических сил. В тех случаях, когда Президент и большинство Конгресса относятся к одной политической партии, Президент сравнительно легко добивается нужного ему поведения Конгресса (поскольку он является признанным лидером своей партии до следующих выборов). Когда же партийная принадлежность Президента и большинства в Конгрессе не совпадают, как это сложилось, например, в настоящее время (после выборов в Конгресс в 2006 г.), то возникают острые противоречия, подчас доходящие до угрозы импичмента. Иногда Президенту удается добиться лояльности судей Верховного суда (когда большинство судей состоит из его сторонников), но и здесь периодически возникают непредвиденные осложнения. Конституционный баланс трех властей, таким образом, при определенных политических условиях может оказаться временно неустойчивым.

При всей исключительно важной роли Президента не следует думать, что он способен осуществлять свои полномочия, ни с кем не считаясь. Вся деятельность Президента (и в гораздо большей степени, чем всех других органов власти) находится в фокусе внимания американской и международной общественности, средств массовой информации. Политическая оппозиция использует любые промахи главы исполнительной власти, касающиеся в том числе и его личной жизни, для дискредитации Президента и его партии в целях обеспечения своей победы на следующих президентских выборах. Президент должен постоянно прикладывать усилия для установления и сохранения ровных и спокойных отношений с Конгрессом, вести внешнюю политику так, чтобы она не породила международные конфликты и осложнения. Успехи в деятельности Президента в немалой степени зависят от взаимоотношений со всеми группами давления, и прежде всего с могущественными финансово-экономическими объединениями.

Глава государства пользуется неприкосновенностью, т. е. свободой от ареста и уголовного преследования, пока он не будет отстранен от должности в соответствии с процедурой импичмента. Это, однако, не освобождает его от гражданско-правовой ответственности,

что было установлено Верховным судом в отношении исков, предъявлявшихся в 1997—1998 гг. к Президенту Б. Клинтону. Президент получает за свою службу вознаграждение, установленное законом, оно не может быть увеличено или уменьшено в течение того срока, на который он избран; и в течение этого срока он не должен получать какое-либо иное содержание. Президент пользуется государственной охраной, имеет резиденцию (Белый дом), право на высокую пенсию, другие блага, установленные законом.

Статус Президента, его полномочия и права ни в какой степени не умаляются существованием должности Вице-президента, хотя это должностное лицо так же, как и Президент, избирается народом вместе с Президентом. Вице-президент — официальное второе лицо в государстве, его конституционная обязанность состоит в том, что он председательствует в Сенате и замещает Президента, когда эта должность оказывается вакантной. Если должность самого Вице-президента становится вакантной, то Президент назначает Вице-президента, который вступает в должность по утверждению большинством голосов обеих палат Конгресса. Такой случай, например, произошел в 1974 г., когда после отставки Президента Р. Никсона его пост занял Вице-президент Д. Форд, который затем с одобре-



ния Конгресса назначил Вице-президентом Н. Рокфеллера.

Вице-президент работает под непосредственным руководством Президента, получая от него поручения, обычно связанные с председательством в различного рода комиссиях. Он входит в Совет национальной безопасности, совершает официальные зарубежные визиты. В Сенате это лицо появляется сравнительно редко, в связи с чем палатой избирается временный председатель Сената, ведущий заседания и организующий работу. Вице-президент голосует в Сенате только в случае, если голоса сенаторов раскалываются поровну. Его положение в Сенате становится трудным, когда большинство образуется из представителей другой партии.

При различных президентах реальная роль вице-президента в государственных делах бывала разной. На этом посту часто оказывались личные друзья Президента или различного рода креатуры партийного аппарата. В любом случае все решения принимаются Президентом единолично.

### **Порядок выборов**

Свободные выборы рассматриваются в США как важнейший элемент демократии. Конституция США в своем первоначальном виде вместе с конституциями штатов создали

отнюдь не демократическую избирательную систему, и только во второй половине XIX — середине XX в. после многих реформ эта система сумела избавиться от наиболее существенных своих недостатков. Так, только в 1870 г. Конституцией была запрещена расовая дискриминация на выборах, в 1920 г. предоставлены избирательные права женщинам, в 1964 г. запрещено ограничивать право голоса вследствие неуплаты избирательного или иного налога, в 1971 г. предоставлено право голосовать молодежи (гражданам с 18 лет).

Развитие избирательного права сопровождалось приспособлением к двухпартийной системе (и наоборот), которая постепенно создала сильные преграды для избрания на пост Президента и в другие органы государственной власти представителей иных политических партий.

Согласно Конституции избирательная система, в том числе по выборам Президента и Конгресса США, устанавливается законодательным органом самого штата. Отсюда — исключительная пестрота избирательных систем, несхожесть многих аналогичных положений в различных штатах. Чтобы ввести требуемые жизнью единообразные нормы для всей страны, часто приходится вносить соответствующую поправку в Конституцию США. Только в самом важном единообразии обеспечивается

федеральным законом и деятельностью Федеральной комиссии по выборам.

Регулирование Конституцией избирательной системы затрагивает главным образом пассивное избирательное право. Так, в основном тексте устанавливаются определенные требования к кандидатам при выборах Президента, Вице-президента, сенаторов и членов Палаты представителей. После того как были отменены одиозные законы о дискриминации женщин, негров и молодежи, стало возможным говорить о всеобщем и равном избирательном праве. Этому способствовали указанные выше поправки к Конституции, а также законодательство о гражданских правах, принятое в 60—70-е гг. XX в. Новыми законами был установлен судебный порядок обжалования действий должностных лиц, отказывающих гражданину в праве участвовать в голосовании. Одновременно фактически были отменены наиболее одиозные цензы грамотности и образования, с помощью которых длительное время лишались права голоса значительные категории населения, особенно негритянского. Во всяком случае исчезла или сократилась система отстранения определенных граждан от участия в выборах, избирательный корпус расширился.

Активное избирательное право принадлежит всем лицам, имеющим гражданство США,

достигшим 18 лет и проживающим в данной местности в течение 30 дней (в 17 штатах этот ценз оседлости отменен). Лишены права голосовать душевнобольные и осужденные.

Реализация активного избирательного права начинается с регистрации избирателя. Длительное время именно здесь проявлялась дискриминация определенных категорий граждан, но с середины XX в. в штатах стал действовать федеральный механизм, который практически исключил незаконные отказы в регистрации. Нынешняя система при всей ее несхожести в разных штатах в целом характеризуется тем, что регистрация избирателей производится по их собственной инициативе органами местного управления (графства или города). В некоторых штатах списки избирателей являются постоянными и только уточняются от выборов к выборам. Разрешается регистрация и голосование по почте, чем пользуются, в частности, живущие за рубежом дипломаты, военнослужащие и другие лица. Иногда для регистрации устанавливается срок (за месяц до выборов). Многие из зарегистрированных избирателей на выборы по разным причинам не являются (так называемый абсентеизм); даже на президентских выборах обычно отсутствует свыше 40% избирателей, но никаких «порогов явки» избирательная система нигде не предусматривает.

Системы выдвижения кандидатов на пост Президента США устанавливаются законами штатов, хотя на деле за этим стоят руководители основных политических партий. Наиболее простая из них петиционная, которая требует, чтобы под документом о выдвижении кандидата было собрано установленное законом число подписей избирателей. Такая система является единственно возможной для выдвижения независимых кандидатов или представителей малых партий, поскольку другие системы выдвижения фактически дают такую возможность лишь двум крупным партиям: Демократической и Республиканской. И все же на выборах Президента в 2004 г. в 33 штатах в бюллетени для голосования был включен кандидат от Реформистской партии Р. Нейдер, политик популистского толка; он, однако, сумел собрать на выборах лишь 2% голосов избирателей. Петиционная система может быть относительно эффективной для выдвижения кандидатов в местные органы власти, но организовать сбор подписей под петицией в пользу единого кандидата даже в масштабе штата, а тем более всей страны, без мощной партийной организации и вопреки позициям основных партий практически невозможно.

В некоторых штатах сохраняется архаичная система выдвижения кандидатов на партий-

ных собраниях и съездах (конвентах) различных уровней. Эта система, долгое время доминировавшая, вызывала острую критику вследствие неограниченного засилья партийных боссов и полного отстранения рядовых членов партий от выдвижения кандидатов на выборные должности всех уровней. Поэтому применительно к выдвижению кандидата от партии на пост Президента США она была заменена системой первичных выборов (праймериз), хотя в нескольких штатах сохранилась схожая система — кокусы, т. е. собрания партийного актива, на которых выдвигают кандидата в Президенты.

Праймериз существует теперь в большинстве штатов США. В различных штатах эта система имеет свои особенности, но в основном на первичных выборах, организуемых в связи с выборами главы государства, избирателями штата утверждается из числа нескольких претендентов один партийный кандидат на пост Президента США, которого затем данная партийная организация штата обязана представить национальному съезду партии (этот съезд отбирает одного кандидата для участия во «вторичных» выборах, т. е. в собственно выборах).

В ходе голосования члены партии, зарегистрированные как избиратели, также утверждают делегатов на национальный съезд пар-

тии, которые, как правило, обязаны голосовать на съезде за кандидата, утвержденного на первичных выборах. Теоретически на национальный съезд партии могут быть представлены 50 кандидатов (т. е. по одному кандидату от каждого штата), прошедших праймериз, но на деле этого не происходит, и борьбу ведут два-три крупных партийных деятеля общенационального масштаба.

Таким образом, на первичных выборах, которые длятся в штатах с февраля по июнь каждого выборного года, фактически предопределяются кандидаты на пост Президента США от каждой партии. Поэтому на национальных съездах партий неожиданностей не бывает: избранное большинство делегатов довольно быстро официально оформляет выдвижение кандидата на пост Президента от данной партии. Выдвинутый съездом кандидат обладает привилегией самому назвать кандидата на пост Вице-президента, и эта кандидатура всегда утверждается съездом без особых возражений. Выдвинутые национальными съездами партий (съезды проходят летом выборного года) кандидатуры заносятся в избирательные бюллетени (или на табло в машинах для голосования) во всех штатах; в бюллетени в разных штатах вносятся также другие кандидатуры, выдвинутые иным путем.

Сложившаяся очередность проведения праймериз (первыми начинают малые штаты — Айова и Нью-Хэмпшир) дает начинающим эту кампанию некоторые преимущества, так как позволяет первыми назвать будущих фаворитов. Но осенью 2007 г. претензии на «первенство» заявили новые штаты (Флорида и др.), что нарушило установки партийного аппарата, возникла даже опасность принятия федерального закона, что вообще-то считается в США нежелательным.

Конституционные требования к Президенту невелики. Им может стать любой прирожденный (т. е. не натурализованный) гражданин США, достигший 35-летнего возраста и проживающий в течение 14 лет в Соединенных Штатах. Конституционно установлено также, что Президент и Вице-президент не могут быть жителями одного и того же штата.

Разумеется, реальных требований к кандидату намного больше, но они носят скрытый характер. На этот пост выдвигаются известные политические деятели с опытом работы на крупных государственных постах (обычно из числа губернаторов штатов, сенаторов, генералов), тесно связанные с аппаратом своих политических партий, не радикалы, не представители национальных меньшинств. На пост Президента или Вице-президента ни ра-



зу не были избраны женщина, негр или просто малоизвестные лица. Поиск и выдвижение кандидатов на пост Президента практически находятся в руках у двух ведущих политических партий.

Проведение выборов Президента не зависит от чьего бы то ни было усмотрения, так как их сроки и порядок установлены в самой Конституции.

Президент избирается сроком на четыре года, досрочные выборы Конституцией не предусмотрены, и их в американской истории никогда не было. Выборы неизменно происходят каждый високосный год в первый вторник после первого понедельника ноября. В первоначальном тексте Конституции не было запрета на переизбрание Президента более одного раза, но почти сразу (начиная с Президента Дж. Вашингтона) установился обычай, согласно которому Президент не может занимать свою должность более двух сроков. Однако этот обычай был нарушен Ф. Рузвельтом, который начиная с 1932 г. избирался четырежды, и тогда (в 1951 г.) в Конституцию была внесена действующая и поныне поправка, запрещающая избрание какого-либо лица на должность Президента более двух раз. При этом срок более двух лет, в течение которого какое-либо лицо занимало эту должность или

исполняло обязанности Президента (это касается, например, Вице-президента, который замещает Президента в случае его отставки или смерти), не учитывается при исчислении полного срока. Тем самым допускается, чтобы при определенных обстоятельствах должность Президента была занята одним лицом 10 лет подряд. Отсутствие в тексте Конституции слова «подряд» исключает возможность избрания Президента не только на третий срок подряд, но и вообще в любое последующее время, если гражданин уже пребывал на посту Президента в течение двух сроков.

Президент избирается косвенным путем. Избиратели голосуют за коллегия выборщиков, которая затем избирает Президента. В каждом штате избирается столько выборщиков, сколько от него избрано сенаторов и членов Палаты представителей в Конгресс США (это количество зависит от численности населения в каждом штате). В дополнение к этому от столицы (федеральный округ Колумбия) избирается три выборщика. Следовательно, коллегия выборщиков включает 100 (сенаторов) + 435 (членов Палаты представителей) + 3 = 538 выборщиков. Все выборщики от штата, в качестве которых обычно выступают местные общественные деятели, представляют одну партию, поскольку каждая полити-

ческая партия выдвигает в штате полный список своих кандидатов, и избиратели голосуют не за отдельных личностей, а за полный список. Для победы того или иного списка достаточно относительного большинства голосов избирателей.

Поскольку сами по себе выборщики не играют самостоятельной роли при выборах Президента, а лишь представляют собой своеобразную партийную коллегию, во многих штатах их фамилии даже не вносятся в бюллетень для голосования. В бюллетене прямо указываются фамилии кандидатов на посты Президента и Вице-президента, за которых выборщики обязаны потом проголосовать.

Коллегия выборщиков нигде и никогда не собирается в полном составе, выборщики голосуют за конкретного кандидата, оставаясь в столицах своих штатов. Это происходит в первый понедельник после второй среды декабря выборного года. Списки с результатами голосования подписываются в штате и в опечатанном виде направляются в Сенат, где 3 января следующего года на совместном заседании обеих палат Конгресса США происходит официальное провозглашение победивших на выборах Президента и Вице-президента США. Для победы кандидата на этой стадии требуется абсолютное большинство голосов выбор-

щиков, т. е. побеждает тот кандидат, который получил больше любого другого хотя бы на один голос. Затем 20—21 января в Вашингтоне происходит инаугурация, т. е. принесение присяги и вступление Президента в должность.

Сложная система косвенных выборов главы государства носит формальный характер, поскольку выборщики при всех условиях обязаны голосовать только за кандидатов той партии, по списку которой они были избраны (примеров, когда выборщики нарушили бы это правило, практически не было). Сложности могут возникнуть только в случае, если ни один из трех и более кандидатов в Президенты не получит большинство голосов выборщиков. На этот случай XII поправка устанавливает правило, согласно которому Президент должен быть избран Палатой представителей (из трех кандидатов на этот пост, получивших наибольшее число голосов выборщиков), а Вице-президент — Сенатом (из двух таких кандидатов на этот пост). Предусмотрено, что при выборах Президента в Палате представителей каждый штат имеет один голос.

На протяжении многих лет архаичная система косвенных выборов подвергается острой критике со стороны общественности, многих

конгрессменов, деятелей науки и политики, но изменить конституционный порядок и перейти к прямым выборам Президента пока не удается. В 1969 г. Палата представителей Конгресса США приняла поправку к Конституции о введении прямых выборов Президента. Но это вызвало протест многих штатов, особенно малочисленных, в результате чего сторонники поправки в Сенате не собрали необходимое число голосов, и косвенное избрание Президента сохранило силу.

Выборы Президента — шумная общенациональная кампания. Как уже отмечалось, она начинается в начале выборного года с выдвижения кандидатов от партий в каждом штате, проведения первичных выборов. Внутрипартийная борьба, по существу, заканчивается, когда после первичных выборов в крупных штатах (Калифорния, Нью-Йорк, Техас) определяются кандидаты на пост Президента и состав делегатов съездов Демократической и Республиканской партий. С этого момента и особенно после официального выдвижения кандидатур на партийных съездах начинается предвыборная борьба между кандидатами. Организация выборов характеризуется красочной пропагандистской кампанией, широким использованием радио и телевидения. В стране действует правило равноправия

эфирного времени, хотя все эфирное время предоставляется на платной основе. Пресса сосредоточивается в основном на ведущих кандидатах с большими деньгами, этот процесс практически никто не контролирует.

Штаты не устанавливают минимального числа избирателей, ниже которого выборы признавались бы несостоявшимися. Поэтому даже самая массовая неявка избирателей на выборы не может повлиять на определение результатов.

Важная общая особенность избирательных систем всех штатов состоит в том, что победившая партия получает всех выборщиков от штата, вследствие чего голоса избирателей, поданные против этих выборщиков, полностью пропадают, так как никакого пропорционального распределения мест выборщиков между участвующими партиями не существует. В масштабе всей страны это часто приводит к поразительному курьезу: Президентом становится кандидат, получивший на выборах меньше голосов избирателей, чем его соперник. На выборах 2000 г., например, кандидат от демократов Гор получил на 500 тысяч голосов избирателей больше, чем Буш, но проиграл выборы из-за одного штата — Флориды, где Буш опередил его всего на 537 голосов, но это были 25 выборщиков, которые дали ему перевес в коллегии выборщиков (за Буша был

271 выборщик из 538). Сторонники Гора пытались прибегнуть в этом штате к ручному пересчету избирательных бюллетеней и даже получили согласие Верховного суда Флориды, но Верховный суд США отменил это решение, что и предопределило исход выборов.

Финансирование выборов — еще одна отличительная черта избирательной системы США. Федеральное законодательство ограничивает расходы по выборам Президента. Собственные средства кандидата не должны превышать 50 тысяч долларов. Политические партии, банки, корпорации, не имеющие права делать взносы из собственных средств, образуют многочисленные фонды для привлечения средств частных лиц.

Законодательством предусматривается также частичное государственное финансирование предвыборных кампаний по выборам Президента. На стадии выдвижения в кандидаты претендент при определенных условиях может получить федеральную дотацию. Утвержденные на съездах ведущих партий кандидаты снова получают дотацию при условии, что они не будут пользоваться частными источниками финансирования. Однако кандидаты вправе отказаться от государственных дотаций и тогда тратить на свою избирательную кампанию неограниченные суммы, что они часто и делают. При этом право на получение федеральных до-

таций имеют только те кандидаты, чьи партии получили на предыдущих президентских выборах более 5% голосов избирателей.

От выборов к выборам суммы государственных дотаций возрастают. Формально на цели избирательной кампании выдвинутый кандидат вправе истратить в общей сложности 20 миллионов долларов, но эта сумма, установленная законом, ежегодно индексируется. Контроль за расходованием средств на предвыборную кампанию осуществляет Федеральная комиссия, члены которой назначаются Президентом.

Реальные затраты на избирательные кампании намного превышают законодательные ограничения. Крупные корпорации и банки оказывают огромное влияние на исход выборов, предоставляя в обход законов финансовую помощь своим кандидатам. Практически после каждых выборов пресса сообщает о фактах подкупа избирателей, обмана при подсчете голосов, нарушений предвыборной этики и правил финансирования.

### **Прекращение полномочий**

Основания и порядок досрочного прекращения полномочий Президента США четко определены Конституцией. В ней (XXV поправка) указаны четыре такие основания: отстранение от должности, смерть, отставка, не-



способность осуществлять полномочия и обязанности по своей должности.

Отстранение от должности Президента возможно только через процедуру импичмента, которая осуществляется палатами Конгресса (Палата представителей выдвигает обвинение, а Сенат судит под председательством Главного судьи). Президент, как и Вице-президент, может быть отстранен по импичменту за государственную измену, взяточничество либо за другие серьезные преступления и правонарушения. Случаев полномасштабного применения этой процедуры в отношении главы государства, которая привела бы к его принудительной отставке, в истории США не было. Но попытки все-таки были. В 1868 г. в порядке импичмента судили Президента Джонсона, но оправдали (для отстранения от должности не хватило одного голоса). В феврале 1999 г. не получила необходимого большинства голосов инициатива применения импичмента в отношении Президента Клинтона. Под угрозой импичмента на самой начальной стадии вынужден был уйти со своего поста Президент Никсон (1974 г.).

Смерть Президента влечет прекращение его полномочий и немедленное вступление в должность замещающего лица. Так, например, при исполнении своих обязанностей скончался Президент Ф. Д. Рузвельт (1945 г.), был

убит Президент Дж. Кеннеди (1963 г.), что сразу же повлекло замещение их постов действовавшими вице-президентами (соответственно Г. Трумэном и Л. Джонсоном). XX поправкой предусмотрено, что если к тому дню, с которого начинается срок полномочий избранного Президента, наступит его смерть, то Президентом становится избранный Вице-президент. Если же смерть настигает кого-либо из лиц, из которых Палата представителей избирает Президента, а Сенат — Вице-президента, Конгресс вправе предусмотреть необходимые меры путем принятия специального закона.

Добровольная отставка Президента может последовать под влиянием личных причин (состояние здоровья и др.) или под давлением обстоятельств.

Неспособность Президента осуществлять свои полномочия и обязанности (XXV поправка) ведет к временному прекращению полномочий при наличии его письменного заявления временному Председателю Сената и Спикеру Палаты представителей. С таким заявлением могут обратиться также Вице-президент вместе с большинством высших должностных лиц департаментов. В этих случаях Вице-президент принимает на себя исполнение обязанностей Президента. Президент, однако, может заявить, что он в состоянии осу-

шествовать полномочия и обязанности по своей должности и возобновить их осуществление, если Вице-президент и большинство должностных лиц департаментов в течение четырех дней этому не воспротивятся. В этом случае Конгресс обязан собраться в течение 48 часов после получения соответствующего заявления и в течение 21 дня большинством в две трети голосов обеих палат определить, действительно ли Президент не в состоянии осуществлять свои полномочия и обязанности, вследствие чего полномочия и обязанности сохраняются за Вице-президентом. Если же Конгресс таким образом не выскажется, то Президент возобновляет осуществление полномочий и обязанностей по своей должности. В 1985 г., например, по заявлению Президента Р. Рейгана на краткий период действия наркоза во время проведения хирургической операции его полномочия и обязанности были переданы Вице-президенту. В июле 2007 г. при аналогичных обстоятельствах Президент Буш на 2 часа 5 минут передал бразды правления Вице-президенту Чейни.

Для того чтобы ни при каких обстоятельствах страна не оказалась без главы исполнительной власти, в 1947 г. был принят Закон о преемственности президентской власти (он дополнялся в 1965 и 1966 гг.). В нем была установлена последовательность лиц, замещаю-

щих пост Президента, если этот пост окажется вакантным: Вице-президент, Спикер Палаты представителей, временный Председатель Сената, государственный секретарь и далее все руководители департаментов по хронологии создания этих департаментов. Однако любое из этих лиц может занять пост Президента только в случае, если оно отвечает всем конституционным требованиям, предъявляемым к Президенту.

### **Основные полномочия**

Основные полномочия перечислены в Конституции США (разд. 2 ст. II) и выглядят более чем скромными. Однако со временем теорией и практикой было сформулировано понятие «подразумеваемых (или «скрытых») полномочий», благодаря которому конституционные права и обязанности Президента существенно расширились. Многие права опираются на толкование Конституции, которое дает Верховный суд США, или на сложившиеся обычаи. Кроме того, глава исполнительной власти систематически наделяется Конгрессом различными «делегированными правами».

Многочисленные полномочия Президента как главы государства и главы исполнительной власти могут быть систематизированы по следующим основным направлениям.

Президент осуществляет высшее представительство США внутри страны и в международных отношениях. Ему принадлежит право отсрочки исполнения приговоров и помилования за преступления против Соединенных Штатов, за исключением дел по импичменту. Он же объявляет амнистию. Как «лидер нации» Президент возглавляет разного рода церемонии, участвует в торжествах и празднествах. Он награждает высшими военными и другими наградами, что, впрочем, формально вправе делать и Конгресс. Награждение действующих президентов государственными наградами в США не принято.

Президент принимает участие в законодательном процессе. Формально не пользуясь правом законодательной инициативы и не участвуя в заседаниях палат Конгресса при принятии законов, Президент тем не менее оказывает огромное влияние на законодательный процесс. Исследователи отмечают, что это влияние носит даже решающий характер, ибо подавляющее большинство ключевых законопроектов, разработанных аппаратом Президента, Конгрессом принимаются. К тому же Конгресс часто передает Президенту законодательные полномочия, из которых образуется обширное указное право.

Президент имеет право вето, т. е. право в течение 10 дней не подписывать билли, при-

нятые Конгрессом, и возвращать их на повторное рассмотрение со своими поправками; вето может быть преодолено Конгрессом только при одобрении билля большинством в две трети голосов обеих палат. Нельзя сказать, что президенты этим правом злоупотребляют, но даже угроза его применения оказывает на Конгресс известное воздействие. Если же учесть, что большинство в две трети сразу в двух палатах крайне редко принадлежит одной из двух основных партий, то станет ясно, что преодолеть президентское вето в Конгрессе бывает очень трудно.

Ежегодно Президент направляет в Конгресс послание о положении дел в Союзе, т. е. о внутреннем и международном положении страны; с этим посланием он лично (обычно в январе) выступает перед объединенным заседанием двух палат. В послании Конгрессу рекомендуется принять конкретные законы (эта своеобразная законодательная программа Президента рассматривается палатами в приоритетном порядке). Кроме того, Президент ежегодно в обязательном порядке направляет в Конгресс экономический доклад и проект федерального бюджета, а также специальные послания по конкретным вопросам.

Президент не вправе созывать или распустить Конгресс, но при чрезвычайных обстоятельствах может созвать обе палаты или лю-

бую из них, а в случае разногласий между ними по поводу времени переноса заседаний он вправе перенести их на такое время, какое сочтет уместным. Президент не обязан являться по вызову Конгресса, и таких случаев в истории не было. Он имеет право на так называемые привилегии исполнительной власти, под которыми понимают право на конфиденциальность, т. е. отказ Конгрессу в требовании информации по внутренним вопросам деятельности Президента. Взаимоотношения с Конгрессом — каждодневная работа Президента, которую он осуществляет через специальную Службу по связям с Конгрессом.

Достаточно широкими являются военные полномочия. По Конституции Президент США — главнокомандующий армии и флота и призванной на действительную службу милиции штатов. Он не вправе объявлять войну (это право принадлежит Конгрессу), но может направлять войска за границу для «защиты американских интересов», в миротворческих целях и др. По закону 1973 г. такие военные действия можно осуществлять в течение 60 дней, после чего Конгрессу должен быть представлен соответствующий доклад. Конгресс вправе совпадающей резолюцией потребовать от Президента немедленно вывести войска из государства, в которое они были введены. К своему праву направлять воору-

женные силы за границу президенты прибегают весьма часто.

Глава государства присуждает высшие воинские звания, производит назначения военачальников, формирует Объединенную группу начальников штабов родов войск (генеральный штаб), назначает министра обороны, который по закону всегда является гражданским лицом.

Президент формирует и осуществляет внешнюю политику, ведет сам или через своих представителей международные переговоры и проч. Им подписываются с совета и согласия Сената международные договоры; Президент их ратифицирует после одобрения Сенатом (для этого требуется две трети голосов сенаторов). Наряду с этим глава исполнительной власти вправе заключать с другими государствами так называемые исполнительные соглашения, которые не требуют одобрения Сенатом; таких исполнительных соглашений Президент подписывает огромное множество.

Президент с одобрения Сената назначает послов, консулов и представителей в международные организации, именно ему принадлежит руководство внешнеполитической деятельностью государства. Нередко президентами выдвигаются различные внешнеполитические доктрины, имеющие стратегиче-



ское значение. Конгресс лишь изредка в резолюциях палат формулирует свое отношение к отдельным вопросам внешней политики и международного положения США, но позиция Конгресса практически ничем Президента не связывает. В обязанности Президента входит аккредитация и прием послов иностранных государств.

Одно из важнейших управленческих полномочий Президента — назначение высших должностных лиц. Все высшие должностные лица (их примерно 300) назначаются главой исполнительной власти «по совету и с согласия Сената». Среди них министры, судьи Верховного суда и других федеральных судов, руководители ведомств, послы и другие лица. Практика знает немало случаев, когда Сенат отказывал Президенту в назначении предложенных им кандидатов, в том числе и на должности министров. Отстранение этих лиц от их должностей осуществляется Президентом по собственному усмотрению. Назначение и смещение должностных лиц более низкого уровня регламентируется законами и ведомственными инструкциями.

Президент имеет право объявлять чрезвычайное положение — как в национальном масштабе, так и в отдельных штатах. Постановление Президента об объявлении чрезвычайного положения незамедлительно переда-

ется в Конгресс и публикуется в официальном издании «Федерал реджистер». Национальное чрезвычайное положение может быть прекращено совпадающей резолюцией Конгресса, изданием акта Президента или по истечении указанного срока. При объявлении национального чрезвычайного положения за Президентом сохраняются только те права и полномочия, которые основываются на законах.

### **Администрация Президента**

В США нет «правительства» в общепризнанном смысле этого слова, его заменяет администрация Президента США, под руководством которой действуют многие различные органы исполнительной власти. Администрация включает три звена: кабинет и департаменты, исполнительный аппарат Президента, исполнительные (независимые) агентства.

Кабинет состоит из руководителей департаментов, обычно именуемых министрами (по закону они называются секретарями). Кабинет формируется и действует в силу обычая, сложившегося еще при Дж. Вашингтоне. В Конституции о нем не упоминается (только говорится, что Президент вправе требовать от высших должностных лиц департаментов письменного мнения по любому вопросу). Это чисто совещательный орган при Президенте, который созывается и обсуждает во-

просы по личному его усмотрению. Кабинет не принимает никаких правовых актов и не публикует своих протоколов, все его решения, если они принимаются, оформляются актами Президента. С уходом Президента в отставку прекращает свое существование и кабинет.

Реальная роль этого органа определяется в зависимости от личных методов управления, присущих разным президентам. Были президенты (например, Д. Эйзенхауэр), при которых кабинет созывался регулярно, обсуждал актуальные вопросы внутренней и внешней политики, напоминая обычное правительство. Другие президенты (Дж. Кеннеди, Р. Никсон) созывали кабинет редко, поскольку переносили центр тяжести в принятии решений на другие органы исполнительной власти.

В настоящее время в состав кабинета входит 15 руководителей департаментов. Все они назначаются Президентом с одобрения Сената, а смещаются его личной властью. Министры — заметные фигуры в государственном механизме исполнительной власти, они тесно связаны с соответствующими комитетами палат Конгресса, находятся в центре внимания средств массовой информации. Деятельность возглавляемых ими департаментов, которые создаются каждый в соответствии со «своим» законом, практически не контролируется Конгрессом, хотя Конгресс через комитеты

палат находится в курсе дел соответствующих министерств, получая от них запрашиваемую информацию.

В состав кабинета входят: государственный секретарь (он возглавляет государственный департамент, т. е. фактически министерство иностранных дел), министры финансов, юстиции (генеральный атторней), обороны (ему подчиняются министры армии, флота и военно-воздушных сил, не входящие в состав кабинета), внутренних дел, торговли, сельского хозяйства, труда, здравоохранения и социальных служб, жилищного строительства и городского развития, транспорта, образования, энергетики, национальной безопасности, по делам ветеранов. В Своде законов США определено, что глава департамента может предписывать правила об управлении своим департаментом, о поведении его служащих, распределении и исполнении дел, а также об охране, использовании и хранении протоколов, документов и собственности департамента. Это положение закона не предоставляет права отказывать общественности в информации или ограничивать доступ общественности к протоколам.

В повседневной деятельности Президента большая роль принадлежит его исполнительному аппарату. Этот аппарат в основном создается распоряжениями Президента, включает несколько структурных подразделений и боль-

шое число советников, помощников и референтов (всего около двух тысяч человек). Каждый Президент обязательно меняет число и функции отдельных служб аппарата. Как основной вспомогательный орган аппарат должен оказывать помощь Президенту в связях с общественностью, Конгрессом и прессой, определять бюджетную политику и координировать позиции органов исполнительной власти перед Конгрессом, информационно обеспечивать принятие решений Президентом, представляя ему как можно более широкий спектр мнений, осуществляя консультации при планировании и анализе приоритетных направлений политики и др.

Наиболее важными в политическом отношении являются: Совет национальной безопасности, Совет по внутренней политике, Совет по международной экономической политике. Совет национальной безопасности состоит из Президента, Вице-президента, государственного секретаря, министра обороны, некоторых руководителей ведомств военного профиля; на его заседания приглашаются начальник объединенной группы начальников штабов (высшая военная должность в вооруженных силах США), директор Центрального разведывательного управления. Совет разрабатывает военные программы, координирует военную и внешнюю политику. Другие струк-

турные подразделения исполнительного аппарата — Служба Белого дома, Служба Вице-президента, Административно-бюджетное управление, Совет по качеству окружающей среды, Совет экономических консультантов, Управление по науке и технике и др., всего 14—16 таких подразделений.

Специфика исполнительной власти США проявляется в существовании исполнительных агентств (иногда они именуются независимыми, административными, регулирующими, комиссиями). Некоторые из этих органов напоминают министерства (по численности чиновников они даже превышают отдельные министерства), их руководители назначаются Президентом с одобрения Сената, а увольняются властью Президента. Но состав руководящих органов этих агентств и комиссий формируется Президентом на двухпартийной основе. Некоторые из них при этом формально Президенту не подчиняются, а подотчетны Конгрессу. Общее их число весьма неустойчиво, зачастую они быстро ликвидируются или подвергаются реорганизации.

К наиболее значительным агентствам относятся: Национальное управление трудовых отношений, Федеральная служба посредничества и примирения, Агентство национальной безопасности, Федеральная резервная систе-

ма, Национальное агентство по авионавигации и космосу, Комиссия по атомной энергии, Комиссия гражданской службы, Комиссия гражданской авиации, Комиссия междуштатной торговли, Морская комиссия и др.

С независимыми агентствами в определенной степени схожи так называемые правительственные корпорации, управляющие крупными объектами, являющимися собственностью правительства США.

Осуществляя руководство органами исполнительной власти и другие свои полномочия, Президент издает различные правовые акты. Основные из этих актов обладают нормативным характером, во многом напоминающим законодательные акты Конгресса. Принудительная сила таких актов вытекает из конституционной обязанности Президента заботиться о том, чтобы законы добросовестно исполнялись. В число основных актов, издаваемых Президентом, входят: исполнительные приказы, которые основываются на законах или делегированных полномочиях и регулируют многие важные вопросы государственного управления; реорганизационные планы, с помощью которых вносятся изменения в систему органов исполнительной власти (иногда с последующим утверждением Конгрессом). Кроме того, Президентом издаются разного рода инструкции, директивы, прокламации,

правила и положения. Они также действуют на всей территории страны и периодически подвергаются судебному контролю.

### **Президент в федеративном государстве**

Положение Президента как главы федеративного государства определяется самой природой американского федерализма.

Американская федерация имеет договорную природу: эта федерация была создана 13 штатами, первоначально согласившимися на конфедерацию с сохранением своего суверенитета. Однако в дальнейшем штаты, сохранив многие черты самостоятельности, по существу утратили свой суверенитет (хотя в их конституциях он иногда по традиции сохраняется) и не обладают теперь правом выхода из состава США. Потребности экономического и политического развития, возрастание роли американского государства в современном мире постоянно порождают сильную тенденцию к унитаризму, т. е. усилению центральной власти. И это несмотря на то, что федеративное устройство сохраняет свое традиционное значение — служить рациональной демократической децентрализации власти, т. е. способствовать приближению власти к народу.

Тенденцию к унитаризму практически воплощает деятельность всех федеральных орга-



нов государственной власти, она чувствуется в постоянном расширении сферы федерального законодательства, принимаемого Конгрессом США, в установлении непререкаемого приоритета федеральных судов во главе с Верховным судом США. Но в наибольшей степени эта тенденция прослеживается в деятельности органов исполнительной власти, возглавляемой Президентом США. Дело, конечно, не доходит до создания строгой вертикали исполнительной власти, хотя на территории штатов федеральные органы присутствуют, но по многим каналам президентская власть оказывает серьезное влияние на органы власти в штатах.

В понимании оптимального соотношения власти центра и на местах господствующее положение занимают рационалистические концепции дуалистического и кооперативного федерализма. Они обращают главное внимание на сбалансированное разделение полномочий между центром и штатами, с тем чтобы избежать взаимного вмешательства в функции друг друга, а также на обеспечение сотрудничества центра и штатов. Эти установки, видоизменяющиеся в разные периоды времени, в основном определяют политику верхов и обеспечивают относительно бесконфликтное взаимоотношение властей, стабильность и единство государственной власти в масштабе

всей страны. В Конституции США вообще не употребляется термин «суверенитет», но давно общепризнано, что суверенным является только федеральное государство.

Приоритет федеральных властей закреплен в Конституции США в форме «клаузулы о верховенстве» (ст. VI); здесь говорится, что Конституция и законы Соединенных Штатов, принимаемые в ее исполнение, и все договоры, которые заключены или будут заключены властью Соединенных Штатов, становятся верховным правом страны. Предусмотрено далее, что судьи в каждом из штатов обязаны следовать этому праву, какими бы ни были положения конституции или законов любого из штатов. Следовательно, в случае противоречия конституции или закона штата федеральным правовым нормам действуют последние. Все должностные лица государства — как на федеральном уровне, так и на уровне отдельных штатов — обязаны поддерживать федеральную Конституцию. Этим положением закрепляется верховенство Конституции США, чем в значительной степени оправдывается постоянное расширение предметной компетенции федеральной законодательной и исполнительной властей, а также непререкаемый авторитет Верховного суда США. Федеральные законы и решения Верховного суда США включаются в свод действующего зако-

нодательства каждого штата как его неотъемлемая часть.

Конституция США установила четкий перечень самых существенных предметов ведения, относящихся к исключительной компетенции Конгресса; все остальные предметы ведения относятся к компетенции штатов, о чем прямо говорится в X поправке к Конституции. Эта компетенция может показаться второстепенной, но она все же немаловажна: организация здравоохранения и образования, дорожное строительство, регулирование внутриштатной торговли, управление национальной гвардией и др. Установлена сфера совпадающих полномочий федерации и штатов: налогообложение, социальное обеспечение и проч. Но конституционное разграничение полномочий между федерацией и штатами по многим вопросам в действительности не препятствует вмешательству центральных органов власти в прерогативы штатов. Этому в немалой степени способствует заинтересованность штатов в финансовых дотациях из федерального бюджета, потребность в общегосударственных стандартах обеспечения армии, полиции и других правоохранительных органов и в других сферах. Органы государственной (исполнительной) власти федерации и штатов нередко договариваются о создании совместной администрации по отдельным вопросам, различными путями дости-

гается унификация федерального и штатного законодательства. Не следует, однако, думать, что унитаристская тенденция в развитии американского федерализма означает полное попрание конституционных прерогатив штатов.

Особым образом решается деликатнейший вопрос о возможности федеральной интервенции в жизнь штатов. В Конституции США закреплено положение, согласно которому федерация защищает каждый из штатов от вторжения и — по обращению легислатуры или исполнительной власти — от беспорядков, сопровождающихся насилием. На этом основании Конгрессом еще в 1795 г. был принят закон, который предоставил Президенту право применять военную силу для подавления восстаний и беспорядков в любом из штатов, причем решение Президента о введении войск на территорию штата не подлежит судебному пересмотру. Своим правом президенты пользовались неоднократно (только за период после Второй мировой войны девять раз), но все же им не злоупотребляли.

Исполнительную власть в штате представляет губернатор, который, как и законодательное собрание, избирается населением штата. Президент США, как и связанный с ним аппарат его политической партии, заинтересован, конечно, в избрании в эти органы власти членов президентской партии, для чего

предпринимаются различные политические усилия. Но никаких законных форм для этого не существует. В результате выборов очень часто к власти приходят губернаторы, представляющие по отношению к Президенту противоположную партию, бывают периоды, когда такое положение складывается даже в большинстве штатов. Влияние Президента на внутриштатные дела никогда не приобретает характер прямых, а тем более грубых указаний, оно достаточно мирным и спокойным путем осуществляется через подотчетные Президенту федеральные министерства и ведомства.

## Заключение

Учитывая естественное желание читателя подвести итог сравнению роли, порядка выборов и полномочий главы государства в России и США, заметим, что сравнительный анализ должен проводиться, по крайней мере, в трех основных плоскостях: исторической, политической и юридической.

В исторической плоскости следует увидеть глубокое различие конкретно-исторической обстановки на момент принятия Конституции Соединенных Штатов Америки в 1787 г. и Конституции Российской Федерации в 1993 г., каждая из которых учредила президентскую форму правления в соответствии с понятиями, культурной средой и опытом своего времени.

В США принятие Конституции происходило после победоносной войны за независимость, которая выдвинула на авансцену выдающегося лидера-демократа Дж. Вашингтона. «Отцы-создатели» Конституции были европейски образованными людьми, хорошо постигшими все преимущества и недостатки государственного строя «матери-родины»,

т. е. Великобритании. В их сознании доминировали идеи Д. Локка и французских просветителей, подсказавшие принципы разделения властей и господства права, которые исключали личную диктатуру.

В то же время еще не был забыт немногочисленный опыт собственной конфедерации (1781—1787 гг.), которая лопнула из-за отсутствия эффективной исполнительной власти и действенного главы государства. Создатели Конституции исходили из того, что «государством должны править законы, а не люди», они поставили исполнительную власть в подчиненное положение по отношению к законодательной и судебной властям, но догадались сделать ее независимой в осуществлении своих полномочий. Тем поразительнее кажутся их радикализм и дальновидность, ибо ранее в мире еще не было ни одной страны с президентской формой правления, т. е. не было никакого опыта и всего комплекса необходимых понятий.

Разумеется, тогда, в конце XVIII в., никому в голову не приходило то, как развитие жизни со временем подправит правовые решения, какого высокого уровня достигнет глава государства, заняв ведущее место в системе органов государственной власти. И все же создателям американской Конституции

удалось придумать такие противовесы, которые позволили стране не скатиться к авторитаризму и не сойти с пути демократии.

В России в конце XX в., когда принималась Конституция, обстановка и культурная среда были иными. В стране произошла демократическая революция, которая породила жесткую борьбу между теми, кто понимал необходимость глубоких реформ, и теми, кто верил в спокойную эволюцию. В этих условиях реформаторам приходилось думать о сильной исполнительной власти, и прежде всего главы государства. Разделение властей было сформулировано в Конституции с явным перекосом в пользу полномочий Президента, что позволило ему постепенно преодолеть противовесы, роль которых в других странах выполняют независимая законодательная власть и независимая судебная система. Конституция России была написана под большим влиянием американской системы правления, но она с самого начала не копировала ее, ибо должна была обеспечить достижение совсем других целей и выполнение задач российского государства и общества.

Исторически Россия только становится правовым демократическим государством. Многие граждане еще не прониклись подлинным конституционализмом государственной и общественной жизни, для них харизма важ-



нее демократии. Конституционный способ смены главы государства воспринимается чуть ли не как катастрофа, рождает массовый психоз в пользу «третьего срока» и т. д. Это характерно для еще не законченного переходного периода в самом сознании и свидетельствует о непонимании долговременных преимуществ прочной конституционной системы.

Вторая плоскость сравнения — политическая. Именно американская система правления показывает, что деятельность президента — и с точки зрения эффективности, и с точки зрения демократизма — лучше всего обеспечивается при устойчивой политической системе, опирающейся на двухпартийность. В США к такой системе пришли не сразу и даже неохотно. Но двухпартийность при сохранении свободы создания разных партий как на федеральном уровне, так и на уровне штатов обеспечила законное избрание и смену главы государства, стабильность и устойчивость власти, спокойное руководство страной любым выборным президентом. Через деятельность партийных механизмов, имеющих, как и везде, открытые и скрытые формы, решаются многие проблемы жизни страны и обеспечиваются спокойные взаимоотношения органов государственной власти, прежде всего законодательных и исполнительных. Двухпар-

тийная политическая система — скрытый «хребет» американской государственности, подлинный источник доверия населения к главе государства, постоянно находящемуся под «обстрелом» оппозиционной партии. Но ни одна из партий не стремится к «революционным» потрясениям, каждая из них заблаговременно выдвигает предсказуемого кандидата на пост Президента, который может быть избран только демократически.

В России к моменту принятия Конституции партийная система еще не сформировалась. На момент выборов первого Президента, по существу, не было массовых и влиятельных политических партий, что породило длительную конфронтацию между Президентом и Государственной Думой. Обнаружилось, что широкие полномочия Президента не обеспечивают ему роль национального лидера, не порождают доверия народа к власти. Только в последние годы началось формирование сильной пропрезидентской политической партии, способной создать прочную опору президентских позиций в Государственной Думе и в обществе. При таких условиях появляется надежда на то, что любое лицо, избранное Президентом РФ, сможет обеспечить преемственность прежнего политического курса и устойчивость демократического общественного строя.

В третьей, юридической, плоскости не трудно заметить существенно более значительные полномочия Президента РФ по сравнению с Президентом США. Это видно из его права распускать законодательные органы федерации и ее субъектов, предлагать кандидатуры губернаторов субъектов федерации, т. е. фактически назначать их и снимать с должности, назначать Председателя Правительства даже при отказе Государственной Думы от дачи согласия на это, назначать членов Правительства без согласия хотя бы одной палаты Федерального Собрания, произвольно в любой момент отправлять Правительство в отставку, контролировать деятельность органов власти субъектов РФ через своих полпредов, возглавлять избирательный список одной из партий на выборах в нижнюю палату парламента и др. Таких или аналогичных прав у Президента США нет, а это существенно влияет на роль Президента в государственном механизме, кто бы ни оказался на этом посту.

Непредвзятое сравнение положения и роли президентов России и США требует учета степени развития общественного мнения в каждой стране, правовой культуры и менталитета народа, его привычки жить в условиях свободы и демократии. Народ США пользуется

этой исторической привилегией уже более 200 лет, в то время как российской демократии нет и двух десятилетий. Начавшиеся избирательные кампании 2008 г. снова вовлекают граждан двух стран в увлекательные дискуссии и борьбу, ясно подчеркивая, как важна роль главы государства для жизни простых людей и судеб мира.

## Оглавление

<b>Предисловие</b> .....	5
<b>Глава 1. Глава государства</b> в мировой практике.....	7
<b>Глава 2. Президент</b> Российской Федерации .....	18
Статус и функции .....	18
Порядок выборов .....	30
Прекращение исполнения полномочий .....	54
Основные полномочия .....	61
Президент в федеративном государстве .....	74
Военные и внешнеполитические полномочия. Другие полномочия .....	79
<b>Глава 3. Президент Соединенных</b> Штатов Америки.....	91
Статус .....	92
Порядок выборов .....	99
Прекращение полномочий .....	114
Основные полномочия .....	118
Администрация Президента .....	124
Президент в федеративном государстве .....	130
<b>Заключение</b> .....	136

*Марат Викторович Баглай*  
**Президенты Российской Федерации  
и Соединенных Штатов Америки**  
**Роль, порядок выборов, полномочия**

**Издательство НОРМА**  
Лицензия № 03206 от 10 ноября 2000 г.  
101990, Москва, Колпачный пер., 9а  
Тел. факс (495) 621-62-95  
E-mail: [norma@norma-verlag.com](mailto:norma@norma-verlag.com)  
Internet: [www.norma-verlag.com](http://www.norma-verlag.com)

Подписано в печать 18.12.07  
Формат 70×90/32. Бумага офсетная.  
Гарнитура «Таймс». Печать офсетная.  
Усл. печ. л. 5,27. Уч.-изд. л. 4,23  
Тираж 1500 экз. Заказ №

---

**По вопросам приобретения книг обращайтесь:**

**«Издательский Дом ИНФРА•М»** —  
официальный дистрибьютор Издательства НОРМА  
(опт, розница, книга — почтой, доставка)  
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31в  
Тел.: (495) 363-42-60 (многоканальный);  
(495) 363-42-60 доб. 215 (справки о наличии);  
(495) 363-42-60 доб. 247 (книга — почтой);  
(495) 363-42-60 доб. 251 (заключение договоров);  
Факс: (495) 363-92-12  
E-mail: [books@infra-m.ru](mailto:books@infra-m.ru). Internet: [www.infra-m.ru](http://www.infra-m.ru)

**Центр комплектования библиотек**  
119019, Москва, ул. Моховая, д. 16, корп. К  
Российская государственная библиотека  
Тел.: (495) 202-93-15

**Книжный супермаркет «Библиосфера»**  
(розничная продажа)  
м. «Пролетарская», ул. Марксистская, д. 9  
Тел.: (495) 670-52-17, 670-52-18, 670-52-19  
[www.bibliosfera-ddk.ru](http://www.bibliosfera-ddk.ru)

---