

На правах рукописи

БОБРАКОВА Наталья Владимировна

**ИНСТИТУТ ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА В
СТРАНАХ СНГ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ
АНАЛИЗ**

12. 00. 02 - конституционное право;
муниципальное право

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Саратов - 2008

Работа выполнена в Негосударственном образовательном учреждении «Институт международного права, экономики, гуманитарных наук и управления имени К. В. Россинского» (г. Краснодар)

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор
ДЗИДЗОЕВ Руслан Мухарбекович

Официальные оппоненты: Заслуженный деятель науки
Российской Федерации, доктор
юридических наук, профессор
КАБЫШЕВ Владимир Терентьевич

кандидат юридических наук, доцент
ПОДМАРЕВ Александр Александрович

Ведущая организация — **ФГОУ ВПО «Кубанский государственный аграрный университет»**, юридический факультет (г. Краснодар)

Защита диссертации состоится «___» _____ 2008 года в 16 часов 00 мин. на заседании диссертационного совета Д-212.239.02 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».

Автореферат разослан «___» _____ 2007 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент

И. С. Морозова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Демократические преобразования в странах СНГ в 90-х годах прошлого столетия существенно трансформировали систему органов государства. Наиболее важным изменением в государственном аппарате этих стран стало учреждение в 1991 году института президента, хотя аналогичный институт с 1990 года существовал в Советском Союзе. Несмотря на многовековой опыт, накопленный развитыми странами мира в сфере организации и деятельности института президентства, для государств-участников СНГ данный институт является новым. При этом в исследуемых странах уже накоплен определенный опыт его функционирования, дающий возможность для взвешенного анализа и корректировки норм законодательства и правоприменительной практики и требующий научного осмысления, обобщения, политико-юридической оценки, и, в силу этого, - специального анализа.

Потребность в сравнительном анализе института президентства в странах СНГ обусловлена следующими обстоятельствами. Во-первых, каждое из государств имеет свои национально-исторические особенности и традиции, что не может не сказаться на содержании и даже форме организации президентской власти. Во-вторых, общее историческое прошлое накладывает определенный отпечаток на происходящие в них посттоталитарные процессы, порождающие общие черты рассматриваемого института. Сравнительный же анализ позволяет сделать обобщённые выводы и спрогнозировать развитие близких по содержанию процессов формирования института президентства, а также выработать предложения по установлению оптимальной системы сдержек и противовесов в системе органов государственной власти для президентских и смешанных республик СНГ.

Хотя институт президентства в странах СНГ сформировался во многом исходя из российской модели, однако, в каждом случае на конституционно-

правовой статус главы государства оказывают влияние национальные и иные особенности страны. Поэтому из конституционного законодательства стран СНГ возможно заимствование положительного опыта функционирования рассматриваемого института, поскольку комбинация элементов различных национальных законодательств может дать новое, более эффективное решение.

Сравнительное исследование правового положения главы государства в странах СНГ позволяет сделать выводы о качестве нормативно-правового регулирования функций, компетенции и ответственности президента, а также обосновать возможность изменения его конституционно-правового статуса.

Поддерживая позицию В. И. Радченко, полагаем, что «привидение имеющейся теоретической базы и сложившейся политической практики института президента в систему правовых норм позволит вывести теорию и практику развития российской президентуры в предназначенное его статусу конституционно-правовое поле»¹.

Таким образом, теоретической и практической значимостью многообразных отношений, складывающихся в процессе закрепления юридического статуса и деятельности президента, присутствием ситуаций научных неопределенностей и порождаемых ими противоречий в правотворчестве и правоприменении, необходимостью выработки рекомендаций по их устранению либо смягчению, определяется актуальность настоящего исследования.

Степень научной разработанности темы. В советский период научные исследования института главы государства проводились в рамках науки государственного права зарубежных стран и сводились к изучению специфики этого института в отдельных зарубежных государствах. В советской государственно-правовой науке институт президентства признавался буржуазным и фактически отсутствовал, его функции

¹ Радченко В. И. Президент в системе гарантий обеспечения целостности Российской Федерации // Конституционное развитие России. Межвузовский сборник научных статей. Выпуск 6. Саратов, 2005. С. 46.

формально выполнял коллегиальный орган - Президиум Верховного Совета СССР. Возникший в 1990 году институт президентства не вызвал обширных научных исследований по причине краткосрочного существования в связи с распадом СССР. Поэтому специальные исследования, посвященные конституционно-правовому статусу главы государства, как в России, так и в других странах СНГ, появились сравнительно недавно.

Комплексный характер работы потребовал обращения к философии и истории права, теории государства и права. Источниковедческой основой диссертационного исследования является российская юридическая литература, труды ученых-конституционалистов стран СНГ.

Разнообразные аспекты исследуемой проблематики в области *формы правления и принципа разделения властей* нашли отражение в работах классиков политико-правовой мысли - Аристотеля, Ж. Бодена, М. Вебера, М. Дюверже, Ш.Л. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо, а также выдающихся дореволюционных российских правоведов и философов - А.С. Алексеева, П. М. Коркунова, Л. А. Тихомирова, Б. Н. Чичерина, Г. Ф. Шершеневича и других. Данные вопросы были также объектом исследования и современных российских и зарубежных авторов: С.С. Алексеева, Ф.А. Ардана Р. Арановского, Й. Благожа, Ф. Демишель, Р.В. Енгибаряна, В.И. Каинова, Д.А. Керимова, А.И. Ковлера, С.А. Комарова, М.Н. Марченко, А.Н. Медушевского, А.А. Мишина, А.В. Мицкевича, П.И. Матузова, А.В. Малько, Я.И. Опритова, А.Г. Орлова, А.С. Пиголкина, М.В. А. Рощина, С.В. Рябова, Б.А. Страшуна, В.М. Сырых, Э.В. Тадевосян, Б.Н. Топорнина, А.Ф. Черданцева, В.Е. Чиркина, Л.М. Энтина, Ю.А. Юдина и др.

Проблематике принципа разделения властей, целостной системы государственных органов посвящены докторские диссертации Б.П. Елисеева, Е.К. Кубеева, В. А. Малиновского и Г.Н. Чеботарева¹.

¹ Елисеев Б.П. Система органов государственной власти в Российской Федерации: Автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. М., 1998; Кубеев Е.К. Основы конституционного строя Республики Казахстан: Дис. ...д-ра юрид. наук. М., 1998; Чеботарев Г.И. Принцип разделения властей в конституционной системе Российской Федерации: Автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1998.

Проблемам, связанным со спецификой *правового статуса главы государства*, уделяли большое внимание многие российские ученые: С.А. Авакьян, Н.А. Боброва, М.В. Баглай, А.А. Безуглов, Б.Н. Габричидзе, Н.И. Грачев, Г.В. Дегтев, Р.М. Дзидзоев, Ю.А. Дмитриев, Л.Б. Ескина, А.В. Зиновьев, В.Т. Кабышев, В.И. Каинов, В.А. Кикоть, М.А. Крутоголов, А.Ф. Ковалев, А.Е. Козлов, Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин, В.В. Лазарев, В.В. Лузин, В.О. Лучин, А.В. Мазуров, М.А. Митюков, Н.А. Михалева, В.В. Маклаков, А.А. Мишин, Л.А. Окуньков, Н.А. Сахаров, М.Р. Сафаров, Ю.И. Скуратов, Б.А. Страшун, В.Н. Суворов, В.И. Радченко, А.М. Тарасов, Ю.А. Тихомиров, Б.Н. Топорнин, В.А. Туманов, А.И. Черкасов, В.А. Четвернин, В.Е. Чиркин, Б.С. Эбзеев, Л.М. Энтин, Ю.А. Юдин и др.

Богатый сравнительный конституционный материал об институте президента в зарубежных странах обобщен в монографии Н.А. Сахарова¹.

Конституционно-правовой статус главы государства исследовался такими учеными в странах СНГ как: М. Б. Агаев, Ш. Алиев, М. Аскеров, А. Ш. Арутюнян, М.Т. Баймаханов, Ж. А. Бокоев, С.Н. Сабикенов, Г.С. Сапаргалиев, Ш. Султанов, В.Б. Аверьянов, А.С. Белоус, С. В. Березка, В.И. Головатенко, Ю.Н. Коломиец, А.И. Кудряченко, Б. А. Майлыбаев, В. А. Малиновский, А. Матюхин, М. Мустафаев, Р. Т. Окушева, С. Г. Паречина, В.Ф. Погорелко, С.Л. Лысенков, В.Ф. Опрышко, С.Г. Серегина, Э.Б. Мухамеджанов, К.Б. Сафинов и др.

Разнообразным сторонам конституционного статуса президента, правовым и организационным формам осуществления компетенции, взаимоотношениям с парламентом, правительством и органами конституционного надзора в России и других странах СНГ посвящены отдельные диссертационные исследования². Особо следует отметить

¹ Сахаров Н. А. Институт президентства в современном мире. М., 1994.

² Абен Е.М. Политико-правовая природа формы правления в Республике Казахстан: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Алматы, 1999; Волошенко И.Л. Институт президента в Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1999; И.С. Институт главы государства Республики Казахстан: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. Алматы, 2001; Радченко В.И. Президент Российской Федерации в системе разделения властей: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1995;

диссертационное исследование Гаджи-Заде Эльнур Ахлимана «Конституционные модели формы правления и институт президентства в странах СНГ»¹, в котором проанализировано влияние конституционно-правового статуса президента на форму правления в странах СНГ. Однако, это исследование не может исчерпать всего многообразия института президентства в странах СНГ, и не отражает тех конституционных изменений, которые этот институт претерпел в последующие годы. В частности, в 2005-2007 годах был существенно новеллизирован статус президента в Казахстане, Туркменистане и Узбекистане.

Практически во всех странах Содружества институт главы государства не остался неизменным с момента его учреждения. Так, процессы трансформации государственных форм происходили в Молдове (2000 г., 2003 г.), Туркменистане (2003 г.), Грузии (2004 г.), Украине (2004 г.), Белоруссии (2004 г.), Армении (2005 г.), Кыргызстане (2006 г.), Казахстане (2007 г.), Узбекистане (2007 г.), что непременно сказывалось на статусе главы государства. Указанные конституционные изменения требуют дополнительно исследования и научного осмысления.

Таким образом, несмотря на обширную научно-информационную базу, в науке конституционного права отсутствуют исследование содержащие комплексную и развернутую научную оценку института главы государства в странах СНГ, основанное на новейшем конституционном и законодательном материале.

Законодательную базу исследования составили Конституция Российской Федерации и Конституции зарубежных стран СНГ, отечественное и иностранное законодательство, в частности закон Республики Беларусь «О Президенте Республики Беларусь», конституционный закон Республики Казахстан «О Президенте Республики Казахстан» и другие. Наряду с этим использованы относящиеся к теме

Султанов А.Ш. Конституционно-правовой статус Президентов Азербайджанской Республики и Российской Федерации (Опыт сравнительного исследования): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997 и другие.

¹ Гаджи-Заде Э. А. Конституционные модели формы правления и институт президентства в странах СНГ. Дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2005.

исследования постановления Конституционного Суда РФ и международные нормативно-правовые акты.

Особенность проведенного исследования заключается в анализе и синтезе комплекса правовых актов, регулирующих вопросы организации и деятельности института главы государства в странах СНГ. Поэтому основной массив правовых актов, послуживших в качестве нормативных источников, составили нормативно-правовые акты не только Российской Федерации, но и зарубежных стран СНГ.

Объектом диссертационного исследования является конституционный статус президента в странах СНГ, место главы государства в системе органов государственной власти, а также общественные отношения, складывающиеся в процессе выполнения президентом возложенных на него функций посредством осуществления закрепленных в конституциях и законодательных актах полномочий, общественные отношения, возникающие при привлечении президента к конституционной ответственности.

Предметом диссертационного исследования выступают нормы конституций и законодательства стран СНГ, определяющие функции, компетенцию, ответственность глав указанных государств, правоотношения, возникающие на их основе, а также правовая природа и место актов главы государства в системе законодательства.

Цель и задачи диссертационного исследования. Основная цель работы заключается в комплексном изучении теоретических, правовых и практических основ статуса главы государства в странах СНГ, научном осмыслении влияния президента на функционирование системы органов государственной власти, определение основных тенденций развития института президентства на постсоветском пространстве, а также выработка рекомендаций и предложений по совершенствованию данного института в России.

Исходя из названной цели был поставлен ряд задач:

- на основе анализа теоретических источников и мирового опыта, взглядов российских и зарубежных ученых определить содержание и правовую природу института главы государства;

- показать роль института президентства в странах СНГ и его влияние на классификацию видов республик в этих государствах;

- проанализировать критерии классификации видов республик и дать типологическую характеристику форм республиканского правления в данных странах исходя из влияния президента на конституционную модель формы правления;

- исследовать квалификационные требования, предъявляемые к кандидату в президенты;

- проанализировать особенности легислатуры главы государства;

- проанализировать структуру конституционно-правового статуса главы государства в странах Содружества;

- раскрыть систему и дать единую классификацию функций президента в странах Содружества;

- указать общие черты и отличительные особенности в содержании элементов конституционно-правового статуса президента в странах СНГ, а также специфику их закрепления в конституционном законодательстве;

- определить место и роль президентов данных государств в системе осуществления законодательной, исполнительной и судебной власти;

- выявить особенности конституционной ответственности президента;

- определить место актов президента в системах законодательства стран СНГ и проанализировать полномочие главы государства по изданию актов делегированного законодательства;

- определить перспективы развития института главы государства в странах Содружества, внести предложения по его совершенствованию.

Методологической основой исследования являются принципы диалектической логики, требования общей теории познания в сочетании с

сравнительным государствоведением, что в итоге обеспечивает полноту и целостность анализа объекта.

При решении поставленных задач и для достижения цели исследования использованы методы познания, разработанные и апробированные юридической наукой. Определяющую роль среди них имеют общенаучные методы: диалектический, системный. Также были использованы частные методы с учетом сравнительного аспекта работы: исторический, социологический, сравнительно-правовой. С использованием специального формально-юридического метода был проанализирован обширный правовой материал данной группы стран, а также сформулированы юридические понятия и дефиниции.

Научная новизна исследования состоит в том, что в работе впервые:

1) в отечественной юридической науке комплексно исследуется институт главы государства в странах СНГ;

2) с учетом изменений Конституций некоторых стран СНГ (Туркменистан, Казахстан и других) и принятием новой Конституции Кыргызстана (2007 год) рассмотрен статус президента в системе органов государственной власти;

3) установлено влияние роли президента как главы государства и президента как главы исполнительной власти на реализацию принципа разделения властей в странах СНГ;

4) обосновано выделение президентско-парламентарных и парламентарно-президентских республик СНГ на основании авторских критериев типологизации смешанных республик;

5) дано определение и произведена классификация функций главы государства в странах Содружества;

6) сформированы и впервые рассмотрены в сравнительном аспекте группы полномочий президента в странах СНГ по различным направлениям государственной деятельности;

7) установлена тенденция фактического принятия президентами некоторых стран СНГ (Грузия, Казахстан, Беларусь, Кыргызстан, Туркменистан и другие) актов, обладающих юридической силой закона, что нарушает принцип разделения властей;

8) с учетом новейших тенденций развития конституционного законодательства определено место актов президента в системе законодательства государств Содружества;

9) проанализирована конституционно-правовая ответственность президента в странах СНГ: основания и процедура отрешения от должности, и признание органами конституционного контроля актов президента неконституционными;

10) определены основные тенденции развития института президентства в странах СНГ;

11) сформулированы обоснованные предложения по совершенствованию института президентства в Российской Федерации, которые отражены в предложенном автором проекте федерального закона «О Президенте Российской Федерации».

В диссертационном исследовании сформулированы и обоснованы новые теоретические положения, практические выводы, **предложения и рекомендации, которые и выносятся на защиту:**

1. Принцип разделения государственной власти приобретает специфические черты в рамках государственного строительства стран СНГ, одной из которых является выделение особой «президентской» власти. Целью существования этой власти является бесконфликтное, согласованное функционирование всех ветвей государственной власти. Даже в случае конституционного провозглашения президента главой исполнительной власти, он остается вне исполнительной ветви государственной власти, так как в соответствии с конституционным законодательством обладает весомыми полномочиями в отношении каждой из трех традиционных ветвей власти.

2. Определяющим для квалификации конституционной модели формы правления в данных странах является правовой статус главы государства, который, в свою очередь, выступает основанием выделения различных типов смешанных республик в странах СНГ и их научной классификации. Предложенная автором классификация смешанных республик основана на анализе функций, компетенции и полномочий главы государства в рассматриваемых странах СНГ.

3. В целях классификации нетипичных смешанных республик в странах СНГ были сформулированы соответствующие критерии: 1) совмещение (разделение) постов главы государства и главы правительства; 2) механизм формирования правительства; 3) ответственность правительства (перед парламентом, перед президентом, двойная ответственность) и т. д.

На основании указанных критериев были выделены следующие типы смешанных республик в странах СНГ - президентско-парламентарные и парламентарно-президентские.

4. Обоснование необходимости закрепления полномочий главы государства исключительно в конституциях и законах, исключив тем самым акты президента из числа источников правового регулирования его статуса.

5. Обоснование роли президента как «арбитра» в государственно-правовых отношениях возможно только в парламентарно-президентских странах СНГ, где президент является главой государства, а не главой исполнительной власти, во избежание пристрастности при разрешении разногласий между органами государственной власти.

6. Анализ полномочий главы государства в странах СНГ, связанных с формированием и деятельностью органов исполнительной власти, подтверждает нетипичность видов республик в странах СНГ и свидетельствует о своеобразном дуализме верховной исполнительной власти. Наиболее ярко он выражен в странах СНГ, где президенты не наделены функциями главы исполнительной власти.

7. Обоснование необходимости нормативно определить юридическую

силу закона, принятого президентом в порядке делегированного законодательства и его соотношение с актами президента, принятыми во исполнение указанного закона.

8. Целесообразность закрепления обязательного участия органов конституционного контроля в процедуре привлечения главы государства к ответственности в странах СНГ.

9. Необходимость принятия федерального закона, содержащего основные статутные характеристики Президента России как главы государства, в котором необходимо:

- законодательно урегулировать процедуру вступления в должность Президента России;

- определить порядок замещения поста президента в случае невозможности исполнения им своих обязанностей;

- закрепить возможность Председателя Государственной Думы или председателей обеих палат Федерального Собрания Российской Федерации подписывать и официально обнародовать законы, если президент в течение установленного срока не подписал закон и не использовал право вето;

- определить перечень вопросов компетенции президента, по которым в обязательном порядке принимаются указы, а также вопросы, по которым глава государства вправе принимать указы. Критерием данной классификации выступает исключительная или совместная компетенция президента с иными органами государственной власти;

- законодательно закрепить, что указы главы государства, восполняющие пробелы правового регулирования в сфере регулирования исключительно законами, действуют впредь до принятия соответствующих федеральных законов. В случае издания таких указов президент не позднее десяти дней после их вступления в силу вносит в парламент в порядке законодательной инициативы соответствующие проекты законов;

- конкретизировать механизм привлечения главы государства к конституционной ответственности.

Научная и практическая значимость выполненной работы заключается в том, что она является самостоятельным научным исследованием и вносит определенный вклад в развитие конституционного права Российской Федерации и конституционного права зарубежных стран.

Практическая значимость диссертации состоит в возможности использования сформулированных в работе теоретических положений, выводов, предложений и рекомендаций законодательными органами государственной власти для оптимизации конституционно-правового статуса главы государства в странах СНГ.

Итоги исследования расширяют научные знания о конституционно-правовом статусе главы государства и особенностях его функционирования в указанных странах, а также могут служить основой для последующих научных изысканий в различных областях государствоведения, конституционного и административного права, науки государственного управления, а также сравнительного правоведения.

Концептуальные научно-теоретические положения диссертации могут быть также использованы в учебном процессе преподавания курсов «Конституционное право России», «Конституционное право зарубежных стран», спецкурса «Конституционное право стран СНГ», а также при разработке учебно-методических пособий.

Апробация результатов исследования была обеспечена изложением основных теоретических положений и практических рекомендаций в тезисах выступлений на научно-практических конференциях: региональная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на Северном Кавказе» (Новороссийск, 2004, 2005, 2006, 2007); межвузовская научно-практическая конференция «Право и справедливость» (Краснодар, 2005); научно-практическая конференция «Конституция России как основа развития российского права» (Кострома, 2005); международная научно-практическая конференция «Современное российское общество: актуальные проблемы борьбы с

преступностью» (Нальчик, 2007), по итогам, которых были опубликованы одноименные сборники статей.

Кроме того, проект федерального закона «О Президенте Российской Федерации», разработанный с учетом результатов проведенного исследования направлен в Государственную думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Структура и содержание диссертации обусловлена характером и направлением исследования. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, ставятся цель и задачи работы, определяются объект и предмет исследования, его методологическая основа, раскрывается научная новизна и формулируются положения, выносимые на защиту, приводятся сведения о теоретической и практической значимости работы, об апробации ее результатов.

Первая глава «Президент как глава государства в системе органов государственной власти» посвящена анализу правовой природы президентской власти, исследованию квалификационных требований, предъявляемых к кандидату в президенты, а также рассмотрению вопроса легислатуры главы государств.

В первом параграфе рассмотрен принцип разделения властей, его конституционное закрепление в странах СНГ и особенности президентской власти в рассматриваемых странах. Исследование конституционного статуса глав государств стран на постсоветском пространстве позволило диссертанту сделать вывод о том, что президент в соответствии с Конституциями стран СНГ либо относится к исполнительной власти (то есть является главой государства и исполнительной власти), либо является только главой

государства. В то же время, необходимо уточнить, что теория разделения властей носит ориентирующий характер и используется как основа государственного строительства. В условиях же формирования демократии в странах Содружества данная теория приобретает новое понимание и значение. Учитывая функциональный аспект теории разделения властей, автор солидаризируется с суждениями о том, чтобы рассматривать президентскую власть в указанных странах как особую ветвь государственной власти. Организация данной ветви государственной власти оказывает решающее влияние на вид республик в странах Содружества.

Поскольку обычно выделяемые виды республик (президентская, парламентарная и смешанная) при подробном исследовании стран СНГ не позволили диссертанту с достаточной точностью провести их традиционную классификацию, уточнив критерии типологизации автором были выделены два типа смешанных республик - президентско-парламентарная и парламентарно-президентская. На основании проведенного анализа конституционных норм стран СНГ президентско-парламентарными республиками являются Азербайджан, Таджикистан, Узбекистан. Парламентарно-президентскими - Армения, Беларусь, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Россия, Украина.

Считаем, что наличие нетрадиционных типов республик в странах СНГ является показателем процесса становления в данных странах определенной системы органов власти и отражает тенденции конституционного развития исследуемых стран.

Во втором параграфе «Квалификационные требования, предъявляемые для занятия должности президента в странах СНГ» анализируются следующие требования: ценз гражданства, возрастной ценз, языковой ценз, ценз оседлости, наличие избирательного права и некоторые дополнительные условия.

Конституции содержат исчерпывающий перечень квалификационных требований к кандидату на пост президента, однако количество их в разных

странах СНГ не одинаково. Полагаем, что чем меньше количество квалификационных требований, тем демократичнее подход к выборам главы государства, поскольку это способствует расширению круга лиц, обладающих пассивным избирательным правом.

В третьем параграфе «Легислатура главы государства» рассмотрены две системы избрания главы государства, используемые в странах СНГ - прямые выборы и многостепенные выборы.

Большинство президентов в странах СНГ избираются прямыми выборами, то есть, глава государства избирается таким же избирательным корпусом, как и орган законодательной власти. Это обстоятельство существенно для определения самостоятельности власти главы государства, поскольку в тех странах, где президент избирается парламентом (Молдова), он всегда оказывается в какой-то мере зависимым от избравшего его органа.

Законодательство о выборах главы государства является в странах СНГ весьма демократичным, соответствующим всем общепризнанным стандартам в области избирательного права, однако стандарты постоянно подвергаются корректировке политической практикой («революция роз», «оранжевая революция»).

В параграфе исследуются и такие элементы легислатуры как присяга главы государства, продолжительность срока полномочий президента. По мнению автора, ограничение нахождения президента у власти определенным сроком и ограничение количества сроков его пребывания в должности являются важным правовым барьером, препятствующим превращению президентской власти в многолетнюю личную диктатуру.

Анализируя срок президентских полномочий, автор отмечает такой правовой феномен, который имел место в Туркменистане как «пожизненный президент». Отступлением от демократических принципов организации президентской власти является, по мнению автора, отсутствие в Беларуси и Туркменистане конституционного запрета занимать должность главы государства одному и тому же лицу более двух сроков подряд, а также

нераспространение данной нормы на определенных лиц (Казахстан). Таким образом, прослеживается определенная тенденция эволюции законодательства президента на постсоветском пространстве - стремление утвердить за собой пост главы государства, если не пожизненно, то хотя бы насколько это возможно.

Рассматривая вопрос о досрочном прекращении президентских полномочий автором отмечается такое важное обстоятельство, как непрерывность функционирования президентской власти. Следовательно, важным вопросом является вопрос о замещении должности президента в случае его досрочного выбытия (смерти, отставки, отстранения от власти в порядке импичмента) или в случае препятствия к исполнению своих обязанностей (болезни, стойкой неспособности осуществлять свои полномочия и т. п.)

Представляется целесообразным, используя опыт стран СНГ, закрепить в Конституции Российской Федерации определенную очередность должностных лиц, замещающих президенты при вышеперечисленных обстоятельствах (например, в такой последовательности: Председатель Правительства РФ, Председатель Государственной Думы, Председатель Совета Федерации, Председатель Конституционного Суда РФ, вице-премьеры, главы основных министерств).

Вторая глава «Основные элементы конституционно-правового статуса главы государства в странах СНГ» посвящена исследованию конституционных функций главы государства, анализу его полномочий, исследованию конституционно-правовой природы и места актов президента в системе законодательства стран СНГ, а также исследованию конституционно-правовой ответственности главы государства.

В первом параграфе «Функции и полномочия главы государства в странах СНГ» рассматриваются конституционные функции главы государства в странах СНГ, предлагается авторское определение «функций президента» и их авторская классификация, исследуются полномочия и

осуществляется их детальный сравнительный анализ.

Автор полностью разделяет точку зрения А.Б. Венгерова о том, что государственный орган необходимо создавать под ту или иную функцию, а не наоборот - создавать орган, а потом находить ему занятие, функцию.

Президенту в странах СНГ, исходя из его положения в системе органов государственной власти, свойственны особые функции, которые находятся в следующем соотношении с функциями государства – в соотношении «частного» и «целого».

Под конституционными функциями президента автор понимает обусловленные его ролью в системе органов государственной власти, вытекающие из функций государства, основные направления деятельности президента внутри государства и в международном общении, непосредственно предусмотренные Конституцией и реализация которых обеспечена конкретными полномочиями.

Об отсутствии должной научной разработанности понятия «функция» главы государства свидетельствует тот факт, что в научной литературе стран СНГ нет логичной и четкой классификации функций президента. На основании анализа конституционных положений в странах СНГ диссертант предлагает следующую классификацию конституционных функций главы государства. Во-первых, предлагаем выделить функции, прямо закрепленные в тексте Конституции. К ним относятся:

1. Функция обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия всех органов государственной власти.
2. Функция президента по охране суверенитета государства, его независимости и территориальной целостности.
3. Функция гаранта Конституции.
4. Функция гаранта прав и свобод личности.
5. Определение основных направлений внутренней и внешней политики государства, представительство внутри страны и за ее пределами.

Во-вторых, функции главы государства, выявленные путем анализа его конституционных полномочий:

1. Кадровая функция.
2. Контрольная функция.

Исходя из сказанного, следует подчеркнуть следующие моменты: требование именно конституционного закрепления функции; необходимость сочетания содержательного и институционального подходов - каждая конституционная функция предполагает наличие организационных механизмов своего осуществления.

Анализ Конституций стран СНГ позволяет сделать вывод, что многие полномочия главы государства (законодательная инициатива, право обращения в орган конституционного контроля и др.) используются для реализации нескольких его функций.

Автором отмечается, что компетенция глав государств СНГ — это совокупность закрепленных Конституцией и законодательными актами полномочий, с помощью которых определяются пределы и содержание их возможной и должной деятельности. Полномочия же президента - это его права и обязанности, которые часто представляют собой единое целое и предстают в форме «правообязанностей», определяющих вид и меру возможного и одновременно должного поведения главы государства.

Диссертантом предлагается расширенная классификация полномочий президента в странах СНГ, критерием которой является деятельность главы государства по различным направлениям государственной деятельности, а именно:

1. Полномочие представительства и полномочие определять основные направления внутренней и внешней политики;
2. Полномочия, связанные с формированием и деятельностью органов государственной власти:
 - 2.1 Органов законодательной власти;
 - 2.2 Органов исполнительной власти;

- 2.3. Судебных органов власти;
- 2.4 Назначению должностных лиц органов государственной власти и созданию органов при президенте;
- 2.5. Полномочие посредничества между органами государственной власти;
3. Полномочия в области обороны страны и обеспечении безопасности государства как главнокомандующего;
4. Полномочия в области внешней политики;
5. Полномочия в области конституционного статуса личности.

Далее диссертант проводит развернутый сравнительный анализ полномочий главы государства в странах СНГ, на основании которого делаются обоснованные выводы и предложения.

Во втором параграфе «Конституционно-правовая природа и место актов президента в системах законодательства стран СНГ» автор, разделяя мнение Н. А. Сахарова, что акты главы государства при демократическом режиме «во-первых, имеют не силу закона, а являются подзаконными по своему статусу, а во-вторых, их сфера действия носит ограниченный характер»¹, указывает на то, что во многих странах СНГ, включая Российскую Федерацию, нормативные акты главы государства принимаются по широкому кругу вопросов, в том числе и по таким, которые формально-юридически принадлежат компетенции высшего представительного и законодательного органа и имеют силу закона.

Анализ норм Конституций стран СНГ позволяет выявить следующие виды актов президента: 1) указы, имеющие силу закона; 2) декреты; 3) указы; 4) постановления; 5) распоряжения.

Особое внимание автор уделил исследованию таких специфических акты главы государства в как законы, декреты и указы, имеющие силу закона. В связи с этим и складывается определенное своеобразие и в понимании соотношения законов и их соотношения с

¹ Сахаров Н. А. Институт президентства в современном мире. М., 1994. С. 116.

подзаконными актами в некоторых странах СНГ: президент может принять как закон, так и подзаконный нормативный правовой акт. Этот орган создает юридическую базу (основу) в виде принятых им самим законов для издания последним соответствующих подзаконных актов.

Рассматривая некоторые теоретические вопросы относительно делегирования парламентом главе государства полномочий по изданию нормативных актов, автором делается следующий вывод - делегирование нормотворческих полномочий следует отличать от первоначального наделения такими полномочиями. Делегирование - это наделение полномочиями, но в отличие от первичного, статусного, оно представляет собой вторичный акт, поскольку передать можно только то, чем обладаешь сам.

Анализ конституционных положений стран СНГ дает возможность имплементации некоторых из них, касающиеся практики издания главой государства актов в российское законодательство. Акты Президента России, естественно, должны издаваться в пределах его компетенции, установленной конституционными нормами. На наш взгляд, для того чтобы устранить возможность расширительного толкования полномочий Президента, необходимо принять федеральный закон «О Президенте Российской Федерации», в котором закрепить перечень полномочий главы государства и установить исчерпывающий перечень вопросов, по которым издаются его нормативные акты (в частности, указы). На уровне Конституции следует закрепить возможность делегирования полномочий по принятию законов главе государства, которые выходят за пределы компетенции президента с одновременным конституционным закреплением условий делегирования. Если делегирование полномочий не имело места, а нормативный правовой акт, принятый президентом выходит за пределы его полномочий, то такой акт должен быть внесен Президентом в Государственную Думу в течение 10 дней. В противном случае такой акт должен признаваться органом конституционного контроля неконституционным. Таким образом, мы

считаем, что сложившаяся практика Конституционного суда Российской Федерации относительно права президента регулировать указом общественные отношения, если они не урегулированы законом носит негативный характер.

В своей большей части, за исключением делегированных законодательных полномочий, акты президента должны носить подзаконный характер. Однако считаем необходимым законодательно предусмотреть следующую процедуру в случае необходимости принятия «неотложного» закона, президент может по собственной инициативе или по инициативе Правительства издать указ, имеющий силу закона (статусное нормотворчество). Такой указ должен быть в течение месяца рассмотрен парламентом и сохранит свою силу с преобразованием в закон, если за него проголосуют большинство от общего числа палат парламента. В противном случае, парламент самостоятельно принимает закон по обычной процедуре. Наделяя президента подобным правом, необходимо на уровне закона закрепить исчерпывающий перечень ситуаций «неотложного» характера, например, чрезвычайное или военное положение.

В третьем параграфе «Понятие и особенности конституционно-правовой ответственности президента» рассматриваются понятие и особенности конституционно-правовой ответственности, а также виды конституционно-правовой ответственности главы государства (отрешение от должности и признание органами конституционного контроля актов президента не соответствующим Конституции).

Исследуя процедуру импичмента, отметим, что в Узбекистане и Таджикистане данная процедура не предусмотрена конституционными нормами.

Автором проводится различие во-первых, между отрешением от должности и импичментом, а во-вторых, между импичментом и осуждением - президент, в отношении которого выдвинуто обвинение (импичмент) может быть оправдан, если при голосовании в парламенте он

не получит необходимого большинства, так как отрешение от должности является результатом именно осуждения, а не обвинения (импичмента).

Анализируя основания отрешения президента от должности можно сделать следующие выводы: 1) необходимо исключить из перечня оснований импичмента государственную измену в качестве отдельного основания и рассматривать ее только как один из составов преступления, за которой президент может быть отстранен от должности; 2) в качестве оснований отрешения главы государства следует закрепить нарушение Конституции и совершение преступления; 3) законодательно закрепить запрет широкой трактовки оснований импичмента.

В зависимости от участия органов конституционного контроля и судебной власти в процедуре отрешения главы государства от должности страны СНГ можно условно разделить на две группы:

1) Страны, Конституции которых не предусматривают участия указанных органов в процедуре импичмента - Беларусь и Кыргызстан.

2) Государства Содружества, Конституции которых предусматривают активное участие органов конституционного контроля и судебной власти в процедуре отрешения от должности - Армения, Грузия, Казахстан, Молдова, Россия, Украина.

По нашему мнению, негативным моментом процедуры импичмента в рассматриваемых странах первой группы является тот факт, что в указанной процедуре принимает участие только законодательный орган власти. Законодательный орган как коллегиальный представительный орган, принимающий решения голосов от общего числа его членов, рассматривает такие вопросы, которые предполагают юридическую и политическую их оценку. В данном случае, глава государства обвиняется в совершении преступления, и здесь должна быть только юридическая оценка его действий, что не может обеспечить парламент, но это как раз обязанность органов конституционного контроля.

Рассматривая вопрос о таком виде ответственности главы государства как отрешение его от должности необходимо учитывать теоретические аспекты разграничения конституционно-правовой и отраслевой юридической ответственности. Исходя из анализа оснований и процедуры импичмента президента в странах СНГ мы полагаем, что основания ответственности главы государства тесно связаны с ее видом. Так, предлагаем в качестве основания конституционно-правовой ответственности предусмотреть лишь «нарушение Конституции», все же другие основания, по нашему мнению, являются основаниями других видов юридической ответственности. Например, совершение преступлений должно рассматриваться именно как основание уголовной ответственности. В этом случае неприкосновенность главы государства должна быть ограничена по определенной, установленной в законе процедуре, в которой, на наш взгляд, обязательно участие органа конституционного контроля, Верховного суда. Затем правоохранительные органы должны провести соответствующее расследование, то есть депутаты парламента должны быть дистанцированы от указанной процедуры. Другими словами, в такой ситуации необходимо ограничить неприкосновенность президента, приостановить осуществление им своих полномочий, но не отрешать от должности, так как результаты расследования еще не известны. Отрешения от должности должно иметь место именно как мера конституционно-правовой ответственности, то есть вследствие нарушения президентом Конституции. В этом случае в процедуре отрешения от должности обязательно должны принимать участие парламент и орган конституционного контроля.

Таким образом, существует объективная потребность в видоизменении конструкции отрешения от должности главы государства.

Что касается такого вида ответственности как признание органами конституционного контроля актов президента не соответствующим Конституции, то ответственность заключается лишь в умалении авторитета главы государства. Институт отмены решений, не соответствующих

вышестоящим актам, вписывается в механизм ответственности, если рассматривать отмену не как самостоятельную санкцию, а как промежуточное звено, необходимое при реализации ответственности.

В заключении содержатся обобщающие выводы, которые могут быть использованы в практической деятельности.

Диссертацию завершает **библиографический список**.

Статьи, опубликованные в ведущих научных журналах, указанных в перечне ВАК:

1) *Бобракова Н.В.* Сравнительный анализ правового статуса исполняющего обязанности президента в странах СНГ // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2007. № 6. (0,3 п.л.)

Другие статьи:

2) *Бобракова Н.В.* Новеллизация института президентства в странах СНГ // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на Северном Кавказе. Материалы межвузовской научно-практической конференции. Новороссийск: Новороссийский филиал Краснодарского Университета МВД России, 2007. (0,2 п. л.)

3) *Бобракова Н.В.* Теоретический аспект конституционной ответственности главы государства в странах СНГ // Труды молодых ученых. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2007. № 3. (0, 3 п. л.)

4) *Бобракова Н.В.* Квалификационные требования, предъявляемые к главе государства в странах СНГ // Современное российское общество: актуальные проблемы борьбы с преступностью. Материалы международной научно-практической конференции. Нальчик: Нальчикский филиал Краснодарского университета МВД России, 2007. (0,2 п. л.)

5) *Бобракова Н.В.* Особенности конституционно-правовой ответственности Президента Российской Федерации // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на Северном Кавказе. Материалы межвузовской научно-практической конференции / Под ред. В.

А. Сосова. Новороссийск: Новороссийский филиал Краснодарской академии МВД России, 2006. (0,2 п. л.)

6) *Бобракова Н.В.* Место и роль Президента Российской Федерации в системе органов государственной власти // Конституция России как основа развития российского права. Сборник материалов научно-практической конференции. Кострома: Костромской Государственный Университет, 2005. (0,2 п. л.)

7) *Бобракова Н.В.* Тенденции развития России как полупрезидентской республики // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на Северном Кавказе. Материалы межвузовской научно-практической конференции. Новороссийск: Новороссийский филиал Краснодарской Академии МВД России, 2005. (0,2 п. л.)