
ПОЛИТИКА И ПРАВО

А.Г. ПАРХОМЕНКО,
доктор юридических наук,
профессор, директор по правовым
вопросам Национального фонда
защиты потребителей

ПАРЛАМЕНТ РОССИИ И ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ: ИСТОРИЯ ВОПРОСА

Необходимость разделения властей является прямым следствием разделения и противостояния индивидуального и социального интересов. Наличие двух фундаментов и равная опора на них, т.е. баланс и разделение общественных свобод и свобод индивидуальных, баланс и разделение законов, баланс ветвей власти и их функций – вот основной принцип, согласно которому должно строиться здание общественной жизни. Только в таком случае это здание может устоять во времена потрясений, выдержать губительный для любой жесткой социальной конструкции напор технологических новшеств, изменений среды обитания, честолюбивых замыслов некоторых представителей политической и интеллектуальной элиты, конкуренции этнических и региональных групп.

Ключевые слова: полнота власти, организация государственной власти, ветви власти, учение о разделении властей, исполнительная власть.

A.G. PARKHOMENKO,
doctor of jurisprudence, professor,
director for the legal to questions
of National fund of protection
of consumers

PARLIAMENT OF RUSSIA AND PRINCIPLE OF DIVISION OF THE AUTHORITIES: THE HISTORY OF THE QUESTION

Need of division of the authorities is a direct consequence of division and opposition of individual and social interests. Existence of two bases and an equal support on them, i.e. balance and division of public freedoms and freedoms individual, balance and division of laws, balance of branches of the power and their functions – here the basic principle according to which the building of public life should be under construction. Only in that case this building can resist at the time of shocks, sustain a pernicious pressure for any rigid social design of technological innovations, changes of habitat, ambitious plans of some representatives of political and intellectual elite, the competition of ethnic and regional groups.

Key words: completeness of the power, the organization of the government, a power branch, the doctrine about division of the authorities, executive power.

Термины «соединение» и «разделение» властей обозначают принципы организации и механизм реализации государственной власти. Последняя, по своей сути, едина и дробиться на части не может. У нее единый первоисточник – общность, класс, народ. А вот организуется и осуществляется государственная власть по-разному. Исторически первой была такая организация государственной власти, при которой вся ее полнота сосредоточивалась в руках одного органа, обычно монарха. Однако полновластными могут быть и выборные органы (такowymi, например, считались Советы народных депутатов СССР).

Принцип соединения законодательной, исполнительной и отчасти судебной власти оказался весьма живучим, поскольку подобное соединение обладает рядом достоинств:

а) обеспечивает оперативное решение любых вопросов;

б) исключает возможность переложения ответственности и вины за ошибки на другие органы;

в) «освобождает» от борьбы с другими органами за объем властных полномочий и т.д.

Этот принцип находил поддержку у видных мыслителей. Гегель, например, писал: «Государственная власть должна быть сосредоточена в одном центре, который принимает необходимые решения в качестве правительства, следит за проведением их в жизнь».

И все же сосредоточение всей полноты власти в одном органе чревато неустраняемыми недостатками и пороками. Всевластные органы ста-

новятся бесконтрольными, они могут выйти и из-под контроля властвующего субъекта (первоисточника власти). При такой организации государственной власти открывается простор для установления и функционирования диктаторских и тиранических режимов.

Принцип разделения властей – это рациональная организация государственной власти в демократическом государстве, при которой осуществляются гибкий взаимоконтроль и взаимодействие высших органов государства как частей единой власти через систему сдержек и противовесов.

Суть данного принципа состоит в том, что единая государственная власть организационно и институционально подразделяется на три относительно самостоятельные ветви – законодательную, исполнительную и судебную. В соответствии с этим создаются высшие органы государства, которые взаимодействуют на началах сдержек и противовесов, осуществляя постоянно действующий контроль друг над другом. Как писал Ш. Монтескье, «чтобы не было возможности злоупотреблять властью, необходим такой порядок вещей, при котором различные власти могли бы взаимно сдерживать друг друга». Не могу не привести еще одну выдержку из работы Ш. Монтескье: «Если, – писал он, – власть законодательная и исполнительная будут соединены в одном лице или учреждении, то свободы не будет, так как можно опасаться, что этот монарх или сенат станет создавать тиранические законы для того, чтобы также тираничес-

ки применять их. Не будет свободы и в том случае, если судебная власть не отделена от власти законодательной и исполнительной. Если она соединена с законодательной властью, то жизнь и свобода граждан окажутся во власти произвола, ибо судья будет законодателем. Если судебная власть соединена с исполнительной, то судья получит возможность стать угнетателем».

Высшие органы государства, действующие на основе указанного принципа, обладают самостоятельностью. Но среди них все же должен быть лидирующий орган, иначе между ними возникает борьба за лидерство, которая может ослабить каждую из ветвей власти и государственную власть в целом. Создатели учения о разделении властей полагали, что лидирующая роль должна принадлежать законодательным (представительным) органам. И это правильно, так как в правовом государстве власть должна быть основана на законе. Подчинение закону и его неукоснительное исполнение – главный залог стабильной общественной и политической жизни в государстве. К этому, однако, необходимо добавить, что, хотя и говорят: «Закон плох, но это закон!», законодательная власть в государстве должна обеспечивать принятие таких законов, которые будут органично вписываться в реальную жизнь общества, стоять на страже прав и законных интересов граждан и организаций.

Исполнительная же власть, олицетворяемая президентом и правительством, должна быть подзаконной. Ее главное предназначение – ис-

полнение законов, их реализация. В подчинении исполнительной власти находится большая сила – чиновничий аппарат, «силовые» министерства и ведомства, которые составляют так называемый аппарат принуждения. Все это является объективной предпосылкой для возможной узурпации всей полноты государственной власти как раз органами исполнительной власти.

Самой высокой степенью независимости призвана обладать судебная власть (органы правосудия). Особая роль суда обусловлена тем, что он – арбитр в спорах о праве.

Принцип разделения властей в той или иной мере проводится в жизнь во всех демократических странах. Его плодотворность определяется многими факторами.

Во-первых, реализация этого принципа неизбежно приводит к разделению труда между органами государства, в результате чего обеспечивается повышение эффективности их деятельности (поскольку каждый орган специализируется на «своей» работе), создаются условия для роста профессионализма их работников.

Во-вторых, данный принцип позволяет решить сложнейшую проблему – создать непрерывно действующий конституционный взаимоконтроль высших органов государства, чем предупреждаются сосредоточение власти в руках одного из органов и установление диктатуры.

Наконец, в-третьих, умелое использование принципа разделения властей усиливает высшие органы государства и повышает их авторитет в обществе.

Согласно ст. 11 Конституции Российской Федерации, Федеральное Собрание наряду с Президентом и судами Российской Федерации осуществляет государственную власть в нашей стране. Как установлено в ст. 10, государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. На федеральном уровне Федеральное Собрание представляет законодательную власть Российской Федерации.

Статья 94 Конституции определяет, что парламент Российской Федерации является представительным и законодательным органом Российской Федерации. Согласно п. 1 ст. 95 Конституции, Федеральное Собрание состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы. О представительном характере Федерального Собрания свидетельствует его структура: Совет Федерации и Государственная Дума формируются с учетом необходимого представительства. Пункт 2 ст. 95 говорит о том, что в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации – по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. Федеральное Собрание призвано выражать интересы и волю народа РФ. В Государственной Думе представлены интересы политических партий, движений и различных групп населения. В юридической литературе отмечается, что сущность Федерального Собрания как законодательного органа состоит в том, что парламент Российской Федерации обладает

правом принимать общеобязательные для исполнения на территории страны правовые акты.

Статья 95 определяет количественный состав каждой из палат Федерального Собрания. Так, п. 3 ст. 95 указывает, что для Государственной Думы абсолютный показатель – 450 депутатов. Одна половина палаты избирается на основе мажоритарной системы по одномандатным избирательным округам, а вторая половина – на основе системы пропорционального представительства по общефедеральному избирательному округу. Мажоритарная система (от французского слова *majorite* – большинство) представляет собой избирательную систему, при которой избранными являются кандидаты в депутаты, получившие большинство голосов избирателей. Пропорциональная система предусматривает, что количество депутатских мандатов, получаемых политической партией, пропорционально числу голосов избирателей, поданных за избирательное объединение (политическую партию, общественное движение и др.).

Существовало два варианта избрания депутатов Государственной Думы: одна половина депутатов Государственной Думы избиралась по округам, а другая – по спискам избирательных объединений. В юридической литературе отмечается, что с помощью мажоритарной системы избиратели могли иметь «личных» депутатов в Государственной Думе, а пропорциональная система помогла привести к созданию нескольких

крепких политических сил, конкурирующих в битве за место.

Новое законодательство о выборах депутатов Государственной Думы исключило возможность избирать и избираться по одномандатным округам. Теперь избиратели могут подавать свои голоса только за ту или иную политическую партию (создание последних крайне усложнилось, порог прохождения в Думу увеличился до 7% от числа избирателей, принявших участие в выборах), а войдут ли в партийный список депутатов, импонирующие избирателю личности, не определено.

В соответствии с п. 1 ст. 96 Конституции Государственная Дума избирается сроком на четыре года; в п. 2 ст. 96 указано, что порядок формирования Совета Федерации и порядок выборов Государственной Думы устанавливаются федеральными законами. Из этого следует, что процедуру формирования Совета Федерации Конституция не устанавливает.

В статье 1 Федерального закона от 5 декабря 1995 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» определено, что в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта РФ: глава законодательного (представительного) и глава исполнительного органов государственной власти, по должности.

Нынешний порядок формирования Совета Федерации ничего принципиально нового не устанавливает. В состав Совета Федерации входят представители законодательных и исполнительных органов субъектов

Федерации. Первых избирают на своих заседаниях законодательные органы, а вторых назначает глава исполнительного органа. Таким образом, избиратель лишен возможности избирать представителей от субъекта непосредственно, что является нарушением принципа всеобщности, равенства и прямого избирательного права. Часто в Совете Федерации заседают люди далекие от субъекта Федерации, который они представляют, так как порой знают о нем лишь из учебника.

Следует отметить, что Совет Федерации не имеет срока полномочий, а количество членов Совета Федерации определяется численностью субъектов Российской Федерации. Каждый субъект Федерации направляет в Совет Федерации одного представителя от представительного и одного от исполнительного органа государственной власти. В настоящее время в составе Российской Федерации 89 субъектов (республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа). Следовательно, Совет Федерации должен состоять из 178 членов.

В соответствии с ч. 2 ст. 97 Конституции РФ одно и то же лицо не может входить в обе палаты Федерального Собрания, а депутат Государственной Думы не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Следует отметить, что возникает ряд вопросов относительно порядка формирования Совета Федерации РФ.

Во-первых, члены одной из палат Федерального Собрания не избираются непосредственно населением. В связи с этим возникает вопрос о том, что представительной природе органа соответствует избрание его членов непосредственно населением, а, следовательно, этим признаком представительности Совет Федерации не обладает.

Во-вторых, связь порядка формирования с назначением парламента. Если член Совета Федерации избран населением, он выезжает для работы в Москву. Если палата состоит из первых лиц субъекта, для которых основное место работы – в субъекте, ясно, что, приезжая в Москву, они будут отвлекаться от нужд региона (о введении строгого порядка формирования Совета Федерации все чаще говорят в средствах массовой информации).

В-третьих, самостоятельность члена Совета Федерации. Члены Совета Федерации являются должностными лицами субъектов РФ. Депутат, которого избирает в Совет Федерации население субъекта, в определенной степени самостоятелен, так как его избирают в «Москву» и он «работает» не только на данный субъект РФ, но и на все государство.

В-четвертых, связь порядка формирования с принципом разделения властей. Статья 10 Конституции РФ закрепила, что государственная власть в РФ осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Интересно отметить, что Совет Федерации состоит на половину из лиц, представляющих исполнительную

ветвь государственной власти в субъектах РФ (об этом подробнее при характеристике ст. 107 Конституции РФ, где сказано о праве «вето» Президента РФ).

Теперь необходимо охарактеризовать функции парламента как органа власти:

- представительная функция фиксирует связь власти с народом, нацией. Смысл этой функции состоит в том, чтобы в парламенте были представители основных социальных слоев групп населения, чтобы они могли отстаивать свои интересы в принимаемых законах и других нормативно-правовых актах. Как отмечает А.И. Лукьянов, Федеральное Собрание объединяет народ и представляет его интересы. Парламент – единственный орган народного представительства;

- законодательная функция парламента – принятие законов или других нормативных правовых актов. Закон регулирует все общественные отношения в стране и на международной арене. Назначение закона и законодательной функции парламента – обеспечить благосостояние граждан страны. К этой цели стремится законодательство большинства стран мира. Законодательная власть, представленная парламентом, имеет исключительное право принятия законов государства. Никакая другая власть, никакой другой государственный орган подобным правом не обладают.

Как отмечается в юридической литературе, в передаче парламента законодательной власти должен реализовываться принцип народного

суверенитета и парламентаризма (к сожалению, у нас Президент имеет сильные рычаги давления на законодательную власть);

- финансово-бюджетная функция парламента. Законодательство в бюджетно-финансовой сфере является ключевым, так как от него зависят многие стороны жизни. Статья 106 Конституции Российской Федерации говорит, что Государственная Дума принимает Федеральный закон о федеральном бюджете, а Совет Федерации в обязательном порядке рассматривает его. То же касается и федеральных налогов и сборов, финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии;

- контрольная функция парламента. Успешная реализация законодательства, прежде всего, в бюджетной сфере невозможна без действенного контроля. Основными формами контроля выступают отчеты Правительства, информация об использовании бюджета, парламентские слушания и т.д. Выражение недоверия Правительству, проверка исполнения законов, парламентские расследования служат рычагами обеспечения парламентского контроля;

- властная функция парламента. Парламент – органическая часть государственной власти, он реализует волю присущими ему формами и методами.

Законы, принимаемые парламентом, направлены на регулирование наиболее важных общественных отношений в сфере политики, экономики, культуры, науки, образования, экологии, социальной сферы и т.д.

С.А. Авакьян выделяет функцию формирования либо участие Совета Федерации в формировании некоторых государственных органов РФ, а также в определенных рамках и формах функцию выполнять задачи объединения, содействия, организационно-методической помощи в отношении нижестоящих органов, при этом не нарушая их самостоятельности.

Совокупность функций парламента определяет его компетенцию. Объем компетенции парламента не одинаков.

Существуют три группы полномочий палат Федерального Собрания, установленные Конституцией:

- относящиеся к исключительному ведению каждой из палат

- Федерального Собрания (ст. 102, ст. 103);

- связанные с организацией деятельности палат (ст. 101);

- по принятию федеральных законов (ст. 105).

Согласно п. 1 ст. 102 Конституции РФ, к ведению Совета Федерации относится:

а) утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации;

б) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении военного положения;

в) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения;

г) решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;

д) назначение выборов Президента Российской Федерации;

е) отрешение Президента Российской Федерации от должности;

ж) назначение на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации;

з) назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации;

и) назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

Пункт 1 статьи 103 Конституции РФ определяет, что к ведению Государственной Думы относятся:

а) дача согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации;

б) решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;

в) назначение на должность и освобождение от должности председателя Центрального банка Российской Федерации;

г) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов;

д) назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом;

е) объявление амнистии;

ж) выдвижение обвинения против Президента Российской Федера-

ции для отрешения его от должности.

Согласно п. 2 ст. 102 и п. 2 ст. 103 Конституции, палаты Федерального Собрания по вопросам, отнесенным к их ведению Конституцией, принимают постановления.

Статья 101 Конституции РФ закрепляет вопросы избрания председателей палат, их заместителей, принятие регламентов, образование парламентских комитетов и комиссий, проведение парламентских слушаний, которые палаты решают самостоятельно.

Статья 105 Конституции определила различные функции палат по принятию федеральных законов. Как установила Конституция, законодательная деятельность сосредоточена преимущественно в Государственной Думе, а Совет Федерации рассматривает законы, принятые Государственной Думой, их одобрение или неодобрение. Существует мнение, что палату, начинающую законодательный процесс, называют «нижней» (Государственная Дума), а продолжающую его – «верхней» (Совет Федерации).

Из вышесказанного следует, что парламент, реализуя свои полномочия, так или иначе взаимодействует с Правительством РФ и Президентом РФ.

В соответствии с п. 2 ст. 80 Конституции РФ Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Он занимает особое место в системе органов государственной власти, не входит ни в одну из ветвей власти. Это дает основание

говорить о нетрадиционности российской системы разделения властей. И эту нетрадиционность обуславливает, прежде всего, нетипичность выбранной формы правления – «суперпрезидентской» республики.

Полномочиям Президента РФ отведена гл. 4 Конституции РФ. Так, статья 84 Конституции определяет круг полномочий Президента, которые в основном относятся к его взаимоотношениям с законодательной властью РФ:

а) назначает выборы Государственной Думы в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом;

б) распускает Государственную Думу в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации;

в) назначает референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом;

г) вносит законопроекты в Государственную Думу;

д) подписывает и обнародует федеральные законы;

е) обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства.

Рассмотрим более подробно функции Президента в части взаимосвязи с полномочиями парламента.

Законодательный процесс состоит из следующих основных стадий:

- законодательная инициатива – внесение законопроекта в Государственную Думу;

- предварительное рассмотрение законопроекта – законопроект на-

правляется Советом Государственной Думы в соответствующий комитет палаты, который назначается ответственным по законопроекту, и в другие комитеты, комиссии, Президенту РФ для подготовки и представления отзывов, предложений и замечаний;

- рассмотрение законопроекта и принятие закона Государственной Думой в трех чтениях. В первом чтении заслушиваются предложения и замечания полномочных представителей Президента РФ, Правительства РФ и др. в Государственной Думе. Законопроект вместе с поправками к нему рассылается Президенту РФ, в Совет Федерации и др. Принятый во втором чтении законопроект направляется в ответственный комитет для устранения с участием Правового управления Аппарата Государственной Думы возможных внутренних противоречий. При обсуждении законопроекта в Государственной Думе при первом и втором чтениях обязательным является выступление полномочного представителя Президента РФ. Совет Государственной Думы назначает третье чтение законопроекта для голосования в целях его принятия в качестве закона;

- рассмотрение и одобрение закона Советом Федерации. По результатам обсуждения принятого Государственной Думой федерального закона Совет Федерации принимает одно из следующих решений – одобрить федеральный закон или отклонить его;

- подписание и обнародование закона Президентом РФ.

Наряду с основными стадиями в законодательном процессе могут присутствовать дополнительные стадии:

- преодоление разногласий, возникших между Советом Федерации и Государственной Думой в связи с отклонением Советом Федерации принятых Государственной Думой законов;

- повторное рассмотрение Государственной Думой и Советом Федерации законов, отклоненных Президентом РФ. По итогам рассмотрения ответственный комитет выносит одно из следующих решений – принять федеральный закон в редакции, предложенной Президентом РФ, согласиться с мотивами решения Президента РФ и снять федеральный закон с дальнейшего рассмотрения Государственной Думой, принять федеральный закон с учетом предложений Президента РФ, создать специальную комиссию для преодоления возникших разногласий, одобрить федеральный закон в ранее принятой редакции.

Из сказанного следует, что Президент в устной или письменной форме может довести до депутатов свои замечания и предложения по законопроекту. Создаются совместные (специальные) комиссии из представителей Государственной Думы, Совета Федерации, Президента и Правительства РФ для обсуждения законопроектов.

Согласно ч. 1 ст. 104 Конституции, право законодательной инициативы принадлежит Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Прави-

тельству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы – право вносить в законодательный орган законопроекты. Пункт 2 ст. 104 определил, что законопроекты вносятся в Государственную Думу.

Следует отметить, что полномочия Президента в области его участия в законодательной деятельности Федерального Собрания обширны. Глава государства обладает правом законодательной инициативы, что позволяет ему ставить вопрос о принятии новых законов, о внесении изменений и дополнений в действующие законы, в том числе Конституцию.

Согласно п. 1 ст. 90 Конституции РФ, Президент РФ издает указы и распоряжения. В Конституции нет регулирования процедуры разрешения коллизий между законами Федерального Собрания и указами Президента самими участниками спора. Государственная Дума, Совет Федерации, депутаты не имеют возможности самостоятельно решать вопрос о законности актов Президента. В соответствии с ч. 2 ст. 125 Конституции Федеральное Собрание обладает полномочием это сделать путем обращения в Конституционный Суд и признания им указа Президента РФ неконституционным.

Процедура принятия федерального закона Государственной Думой осуществляется в трех чтениях. Пункт 2 ст. 105 указывает, что федеральные законы принимаются большинством голосов от общего числа

депутатов Государственной Думы, если иное не предусмотрено Конституцией РФ. В соответствии со ст. 105 Конституции РФ принятые Государственной Думой федеральные законы направляются в Совет Федерации, который их либо одобряет, либо отклоняет.

Согласно ст. 106 Конституции, обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам: федерального бюджета, федеральных налогов и сборов; финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии; ратификации и денонсации международных договоров РФ, статуса и защиты государственной границы РФ, войны и мира.

В соответствии с п. 4 ст. 105 Конституции РФ федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты либо если в течение четырнадцати дней он не был рассмотрен Советом Федерации, а в случае отклонения федерального закона Советом Федерации палаты могут создавать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой.

Как отмечалось выше, Совет Федерации имеет право законодательной инициативы. В литературе высказывается мнение, что наделение Совета Федерации в целом правом законодательной инициативы не совсем оправданно, так как Совет Фе-

дерации не успевает рассмотреть законы, направляемые Думой, поэтому лучше сосредоточить его внимание на законах, поступивших из Государственной Думы, а с законодательной инициативой пусть выступают члены Совета Федерации. И все-таки вряд ли можно поддержать такое мнение.

Как было сказано ранее, подписание Президентом принятого Федеральным Собранием закона является завершающей стадией законодательного процесса.

В соответствии с п. 1 ст. 107 Конституции принятый федеральный закон в течение пяти дней направляется Президенту РФ для подписания и обнародования. В России действует Федеральный закон от 25 мая 1994 г. «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания». Согласно ст. 4 этого Закона, официальным опубликованием федерального конституционного закона, федерального закона, акта палаты Федерального Собрания считается первая публикация его полного текста в «Российской газете» или «Собрании законодательства Российской Федерации». Часть 2 статьи определила, что Президент в течение 14 дней подписывает федеральный закон и обнародует его.

Как указано в ч. 3 ст. 107 Конституции РФ, если Президент РФ в течение четырнадцати дней с момента поступления федерального закона отклонит его, то Государственная Дума и Совет Федерации в установленном Конституцией РФ поряд-

ке вновь рассматривают данный закон.

Согласно ст. 108 Конституции РФ, федеральные конституционные законы принимаются обеими палатами Федерального Собрания – тремя четвертями от общего числа членов Совета Федерации и двумя третями – от общего числа депутатов Государственной Думы и не могут быть отклонены Президентом и возвращены на новое рассмотрение в парламент; Президент обязан в течение четырнадцати дней подписать закон и обнародовать его.

Существует право «отлагательного вето» Президента, которое распространяется на федеральные законы, принимаемые Государственной Думой и Советом Федерации простым большинством голосов депутатов. Таким образом, Президент имеет право, не подписывая, отклонить закон, принятый Федеральным Собранием.

По мнению Г.Н. Селезнева, глубинные причины отклонения законов порождаются практикой работы Государственной Думы и, в частности, недостаточно профессиональной правовой экспертизой либо пренебрежением ею. Не всегда учитывалось законодателями мнение Правового управления Аппарата Государственной Думы.

Необходимо сказать, что Конституция РФ не указывает мотивов, которыми руководствуется глава государства. Сюда можно отнести противоречие закона Конституции, действующему законодательству.

Понятие «вето Президента» трактуется в юридической литературе

как его право отклонить закон, принятый парламентом, но не вступивший в силу.

Идея применения вето Президентом заключается в создании так называемого элемента в системе сдержек и противовесов властей. Однако в РФ право вето это своеобразный рычаг, используемый в политических целях и, более того, фактически нарушающий этот самый баланс властей, ради которого он создан.

Во-первых, как показал анализ мотивов применения президентского вето, во многих случаях основания несогласия Президента и Правительства с принятым законом состоят в том, что палаты парламента и исполнительная власть концептуально расходятся в приоритетах политического курса и законодательного регулирования. В этих условиях «победа» равносильна поражению, и наоборот. Так, преодоление вето Президента палатами парламента отнюдь не означает, что этот закон будет фактически действовать и реализоваться.

Во-вторых, что наиболее важно, механизм преодоления вето Президента, прописанный в ч. 3 ст. 107 Конституции РФ, является фактически не действующим. Дело в том, что с учетом порядка формирования Совета Федерации сложно говорить об одобрении неудобного Президенту федерального закона в новом рассмотрении большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы.

Известны только единичные случаи преодоления президентского

вето обеими палатами Федерально-го Собрания. Значительное число отклоненных законов, как правило, дорабатываются с учетом замечаний Президента. В их доработке принимают участие члены Совета Федерации и представители Администрации Президента. После достижения компромисса по спорным положениям проекта закон снова ставится на голосование и принимается простым большинством голосов каждой палатой.

При необходимости существенной переработки в связи с принципиальным несогласием Президента с концепцией закона такой отклоненный закон, за редким исключением, отправляется законодателем в «дальнюю корзину», до лучших времен. На этот счет известна горькая ирония законотворцев: «Наш скорбный труд пропал даром».

Фактически из законопроектов, находящихся в портфеле Госдумы, только 30–40% проходят рассмотрение в трех чтениях. Остальные застревают на полпути, не получив поддержки Совета Государственной Думы либо будучи отклонены Советом Федерации.

Таким образом, мы можем сделать вывод о существовании в РФ так называемого безотлагательного (абсолютного) президентского вето.

Согласно п. «а» ст. 84 Конституции, Президент назначает выборы Государственной Думы в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законом. Как правило, это происходит в связи с истечением полномочий Государственной Думы. Может досрочно (ранее установлен-

ных 30 дней после выборов) созвать заседание Государственной Думы. Например, выборы депутатов Государственной Думы состоялись 7.12.2003 г., а Президент созвал Думу 29.12.2003 г.

В свою очередь, функцию назначения выборов Президента выполняет Совет Федерации, который принимает соответствующее постановление.

Статьи 84, 109, 111 и 117 Конституции РФ посвящены институту роспуска Президентом одной из палат парламента – Государственной Думы.

Право роспуска Государственной Думы относится к исключительной компетенции Президента РФ. Этот институт является новацией в праве и предполагает непосредственное воздействие главы государства на законодательный процесс. Можно сказать, что это полномочие выступает как правовое средство разрешения конфликтных ситуаций, угрожающих государственному строю.

Согласно ч. 1 ст. 111 Конституции РФ, роспуск Президентом Государственной Думы возможен, если:

1) на эту должность нижняя палата три раза не утвердила Председателя Правительства;

2) Государственная Дума, как отмечено в ст. 117 ч. 3 и ч. 4 Конституции РФ, вынесла Правительству вотум недоверия.

Таким образом, в Конституции РФ указан исчерпывающий перечень оснований для роспуска Государственной Думы.

Статья 109 Конституции РФ закрепила гарантии самостоятельного

функционирования законодательной власти – Государственная Дума не может быть распущена:

- в течение года после ее избрания;

- с момента выдвижения ею обвинения против Президента РФ до принятия соответствующего решения Советом Федерации;

- в период действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения, а также в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ.

Как отмечает Е.И. Козлова, строгая обусловленность случаев роспуска Думы и ограничение прав Президента в этой области свидетельствует о том, что роспуск Думы рассматривается как явление экстраординарное и нежелательное.

Вместе с тем, как справедливо отмечает В.Н. Лысенко, возможность роспуска Думы для Президента стала заурядным явлением, в то время как объявление импичмента Президенту сделалось невозможным.

Однако ч. 2 ст. 109 Конституции РФ предусматривает непрерывное функционирование законодательной власти. Так, Президент РФ обязан в случае роспуска Государственной Думы назначить дату выборов нового ее состава, определить максимальный срок, на который может быть прервана работа Государственной Думой: вновь избранная Государственная Дума должна собраться не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска. Эта формулировка носит расплывчатый характер, так как не указана точная дата.

Статья 134 Конституции РФ определяет круг субъектов, которым дано право ставить вопрос об изменении или пересмотре положений Конституции. В этот круг входят: Президент, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство, законодательные органы субъектов РФ, а также группы депутатов обеих палат Федерального Собрания, численность которых должна быть не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы. Согласно ч. 1 ст. 135 Конституции РФ, Федеральное Собрание не может изменить гл. 1 «Основы конституционного строя», гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина», гл. 9 «Конституционные поправки и пересмотр Конституции». В юридической литературе отмечается, что возможно толкование этих статей в том смысле, что Президент, воспользовавшись четырехмесячным отсутствием Государственной Думы, может назначить референдум, в том числе, по пересмотру отдельных статей Конституции.

Указом от 23.08.1996 г. утверждено Положение об Управлении Президента по взаимодействию с политическими партиями, общественными объединениями, фракциями и депутатами палат Федерального Собрания. 15.10.1996 г. в название было внесено изменение – по взаимодействию с депутатами Государственной Думы. Указом от 18.08.1997 г. Управление было переименовано в Управление по вопросам внутренней политики с внесением соответствующих изменений в Положение, в ко-

торое были внесены изменения Указом от 8.08.1998 г.

Указом Президента РФ от 21.06.2004 г. № 791 утверждено Положение об управлении Президента РФ по внутренней политике. Одной из задач Управления является организация и обеспечение взаимодействия главы государства с Советом Федерации Федерального Собрания РФ и Государственной Думой Федерального Собрания РФ, политическими партиями в целях обеспечения поддержки законодательных инициатив Президента РФ, внутренней и внешней политики, которую проводит Президент. К функциям Управления относятся: участие в подготовке встреч Президента РФ, руководства Администрации Президента РФ с руководством палат Федерального Собрания РФ; участие в подготовке материалов для ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ; обеспечение деятельности полномочных представителей Президента РФ в Совете Федерации Федерального Собрания РФ, Государственной Думе Федерального Собрания РФ и др.

К средствам влияния Президента на деятельность Федерального Собрания можно отнести п. «е» ст. 84 Конституции РФ, институт послания Президента парламенту о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. Президент России обращается с посланиями к Федеральному Собранию лично. Положения военной доктрины РФ претерпевают определенные изменения, уточнения с учетом меняющейся ситуа-

ции в стране, следовательно, изменения отражаются в ежегодных посланиях Президента РФ Федеральному Собранию.

Следует отметить, что формулировка п. «е» ст. 84 Конституции указывает на обязательный характер общих установок и определенных поручений, содержащихся в послании. С другой стороны, послания главы государства носят рекомендательный характер, не являются нормативным актом, а учитываются парламентом при принятии законодательных актов. Как правило, послание содержит видение перспектив развития будущего страны, взаимоотношений России со странами СНГ и другими государствами мира, взгляд Президента на законодательную деятельность. Ежегодные послания Президента России Федеральному Собранию – программа сотрудничества всех ветвей власти, направленная на укрепление правового государства. В посланиях Президента подводится итог достигнутого, намечаются цели, на достижение которых должна быть направлена деятельность государственных органов, общественно-политических структур. Для заслушивания послания палаты собираются на совместное заседание, где каждая палата излагает свою оценку проблем, поставленных в послании.

В очередном послании Президент вынужден признать: «Мы стоим перед лицом серьезных угроз. Наш экономический фундамент, хотя и стал заметно прочнее, но все еще неустойчив и очень слаб. Политическая система развита недостаточно. Госу-

дарственный аппарат мало эффективен. Большинство отраслей экономики не конкурентоспособны. При этом численность населения продолжает падать... В последние годы смертность населения продолжала расти. За три года она увеличилась на 10%. Бедность отстывает крайне медленно. Международная обстановка остается сложной. Конкуренция в мировой экономике не снижается».

Почему Президент, зная реальное положение в стране, не принимает адекватных мер? Мы отвечаем: не дает бюрократия, нет механизма ответственности. «Наша бюрократия, — пишет Президент в Послании, — и сегодня обладает огромными полномочиями. Но находящееся в ее руках количество полномочий по-прежнему не соответствует качеству власти. При этом, несмотря на огромное число чиновников, в стране тяжелейший кадровый голод. Бюрократию надо не убеждать уменьшать свои аппетиты, а директивно ограничивать».

В этой связи нельзя не согласиться с мнением П. Щедровского: «Президент страны способен настоять на принятии практически любого решения. Однако он не сможет обеспечить его исполнение...» Ведь за исполнение никто из чиновников не отвечает. Примеров тому множество. Наиболее красноречивый — события в Беслане, когда Президент остался один на один с ответственностью и никто из чиновников не понес справедливого наказания.

Так почему же Президент, как гарант Конституции, как орган государственной власти, не желает вно-

сить изменения в действующий Основной закон и прямо заявляет в процитированном выше Послании о незыблемости Конституции и формировании правительства парламентского большинства? Ответ может быть простым. Обладая огромными полномочиями, Президент, тем не менее, является заложником партии власти, чиновничье-бюрократического аппарата, политической элиты, сформировавшейся (костяк остался от прежней партноменклатуры) при Ельцине. Вывод таков: при нынешней Государственной Думе и Совете Федерации независимо от мнения и воли Президента можно принять любую поправку к гл. 3–8 Конституции (анализ ст. 135 нами дан выше). Прежде всего, мы имеем в виду инициативу Ивановской областной Думы об увеличении президентского срока. Тогда, согласно ранее принятому решению Конституционного Суда, Президент обязан подписать такой закон, т.е. процесс происходит автоматически.

Вместе с тем изменение Конституции крайне необходимо. О необходимости реформирования Конституции высказывались многие ученые-юристы.

Прежде всего, это связано с конструкцией конституционно-правовых институтов и неясностью многих положений Конституции. О некоторых мы уже упоминали. Тем не менее, их можно объединить таким образом: о конструкции власти; о соотношении функций Президента и Федерального Собрания, прежде всего Государственной Думы; о формировании верхней палаты — Совета Фе-

дерации; об органах государственной власти в федеральных округах и субъектах РФ; о взаимоотношениях органов государственной власти и местного самоуправления и др.

Для данного исследования важнейшими являются проблемы соотношения полномочий Президента и Федерального Собрания, прежде всего Государственной Думы, а также формирования верхней палаты – Совета Федерации.

К сожалению, нынешняя реальность такова:

- парламент России лишен каких-либо возможностей влиять на состав правительства;

- стало невозможным внесение изменений в Конституцию;

- два вето Президента и Совета Федерации сделали непроходимыми любые законопроекты Думы, нынешний состав которой не дает возможности для любой законодательной инициативы оппозиции;

- разделение парламента на две палаты, каждая из которых имеет свой круг конституционных полномочий, свои функции в системе власти, своего председателя, свой аппарат, свое здание, исключило возможность превращения законодательной власти в противостоящую Президенту и Правительству, стремящуюся к самостоятельности системы;

- Президент также передал основные кадровые назначения Совету Федерации, обеспечив себе тем самым лояльность Конституционного, Верховного судов и Центризбиркома.

К этому надо добавить оголтелую травлю любой оппозиции, в том чис-

ле думской, в СМИ (прежде всего электронных), которые с 1993 года полностью находятся под контролем исполнительной власти.

В этой ситуации закономерно возникает вопрос: как реализуется принцип разделения властей? Прежде всего он должен реализовываться в закреплении полномочий Федерального Собрания как органа законодательной власти. Важнейшим условием, по мнению М. Баглая, успешного выполнения парламентом своих функций является его независимость. Однако с учетом современного положения парламента (Совет Федерации наполовину состоит из представителей исполнительной власти, а в Государственной Думе подавляющее большинство у «партии власти») вряд ли приходится надеяться на объективную оценку реальной ситуации, в том числе, с законодательством.

В этой связи необходимо дать оценку принципу законности, в частности конституционной. Конституционная законность – это совокупность требований к властным структурам в процессе создания конституционных предписаний, их выполнение, система мер, направленная на защиту конституционной законности и ее восстановление.

Теперь необходимо охарактеризовать уровни конституционной законности.

Первый уровень – это когда последствия нарушения конституционной законности максимально опасны для общества. В данном случае речь идет о совершении государственного переворота, когда неза-

конным путем, вместо старой Конституции, появляется новая Конституция, все это происходит и без использования силовых структур, и с их применением.

Второй уровень нарушения конституционной законности не менее опасен, так как незаконно меняется не вся Конституция, а ее нормы, имеющие сущностный характер. Особенностью данного уровня нарушения Основного закона является ее прикрытие такими предусмотренными Конституцией формами, как внесение изменений в Конституцию и ее официальное толкование.

Третий уровень нарушения конституционной законности выражается в действиях высших органов государственной власти и их должностных лиц, которые сознательно способствуют конституционному кризису, но внешне действуют в рамках Конституции. Субъекты нарушения конституционной законности в таких случаях не стремятся создать или изменить конституционные нормы, что характерно для второго уровня.

Четвертый уровень требует выполнения субъектами права конкретных конституционных предписаний.

В этой связи необходимо охарактеризовать типичные нарушения конституционной законности. Одним из оснований их классификации является предмет нарушения, исходя из структуры Конституции РФ. Можно выделить три группы:

- нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина;

- нарушение конституционных основ организации и осуществления государственной власти;

- нарушение российского федерализма и единства конституционного пространства.

Целый ряд конкретных дел Конституционного Суда РФ посвящен проблеме государственной власти, центральным вопросом которых является проблема разделения властей. Конституция РФ, закрепив его, не раскрыла конкретное содержание этого принципа, что породило целую серию споров:

- о совместных постановлениях двух ветвей власти;

- об уровнях принципа разделения властей;

- о соотношении законодательной и исполнительной властей;

- о компетенции Президента Российской Федерации;

- о функциях законодательной власти;

- о независимости судебной власти.

Причиной таких разногласий является расплывчатость конституционных формулировок. Для обеспечения конституционной законности необходимо ее устранение путем развития соответствующего конституционного законодательства о:

- прямом и непосредственном действии норм Конституции Российской Федерации (ст. 15, 18 Конституции РФ);

- проблеме ограничения прав и свобод граждан (ч. 3 ст. 55, 56 Конституции РФ);

- проблеме опубликования актов (ч. 3 ст. 15 Конституции РФ);

- принципе равенства (ст. 19 Конституции РФ).

Для обеспечения конституционной законности следует провести анализ процесса нереализации конституционных норм со стороны компетентных органов и выявлять меры их укрепления.

Часть 4 ст. 3 Конституции РФ определила, что никто не может присваивать власть. Уголовный кодекс РФ предусматривает ответственность в виде лишения свободы от 12 до 20 лет за насильственный захват власти или насильственное удержание власти. Тем не менее наряду с уголовной ответственностью необходим специальный закон, который конкретизировал бы это положение и захват власти; как их различать, как орган правомочен признать наличие соответствующего состояния, какие права имеет при этом народ.

На наш взгляд, власть умышленно уходит от решения этих проблем, хотя на стадии разработки проектов Конституции появилась запись о том, что народ имеет право выступить против власти. Конечно, есть сторонники и противники признания права народа на сопротивление. Последние опасаются того, что любые выступления против власти в таком случае, в том числе вооруженные, будут признаны конституционными. Очевидно, что народ является субъектом конституционных правоотношений, в которых обязанной стороной выступают властные структуры, на которые распространяется запрет захвата власти.

Власть – это временная власть, так как народ передает государству

не саму власть, а право на власть. Правовой формой легитимности (законности) власти могут быть только свободные выборы и референдум. В противном случае речь должна идти об узурпации власти, сопротивление которой – закономерное право народа. Таким образом, для обеспечения конституционной законности надо помнить, что охрана и защита Конституции объединены общим объектом и целью, которая состоит в обеспечении реальности и выполнимости Основного закона и конституционного законодательства страны, например, принципа разделения властей, участия высокопоставленных чиновников исполнительной власти в формировании законодательных (представительных) органов.

Охрана Конституции РФ – это комплекс мер по устранению препятствий в реализации Конституции РФ и предотвращению конституционных правонарушений.

Защита Конституции РФ – это устранение конкретных нарушений конституционных норм. Система охраны Конституции РФ ориентирована в основном на защиту норм от нарушений со стороны должностных лиц государства.

В этой связи показателен государственный переворот 1993 года как нарушение конституционной законности. Охрана Конституции направлена в будущее, на предупреждение конституционных правонарушений, а защита Конституции начинается при совершении конституционного деликта. Хотя порой, как это было при ельцинском перевороте, структуры, осуществляющие революци-

онную смену одной Конституции другой, обосновывают свои действия не легитимностью старой Конституции. Это, в свою очередь, создает видимость правомерности происходящего. Это может произойти и с нынешней Конституцией, если вдруг захочется власть предержавшим изменить ее в своих интересах. Ставить вопрос о нелегитимности (незаконности) Конституции можно только в случае нарушения процедуры ее принятия, причем при одновременном соблюдении двух условий. Во-первых, только компетентный орган – Конституционный Суд РФ, правомочен признать незаконность Конституции РФ. Во-вторых, своеобразный срок исковой давности оспаривания незаконности должен быть минимальным – несколько месяцев со дня официального обнародования текста новой Конституции.

Для обеспечения конституционной законности на высоком уровне необходим действенный социальный механизм защиты Конституции, механизм отработанных юридических процедур разрешения конфликтных противостояний властных структур. Кстати, процедура принятия ни в коем случае не будет нарушена при нынешнем раскладе политических сил.

Зная, что произошло с Конституционным Судом во время октябрьского переворота, когда Указ Президента РФ от 7 октября 1993 года «О Конституционном Суде Российской Федерации» поставил под угрозу ликвидации Конституционный Суд, на наш взгляд, именно Конституционный Суд РФ правомочен играть главную роль и в борьбе с конститу-

ционными правонарушениями и в конституционном развитии страны.

Заканчивая характеристику компетенции и деятельности Конституционного Суда, хотелось бы особо подчеркнуть необходимость строгого соблюдения принципа независимости, который является основополагающим в деятельности Конституционного Суда и судей (ст. 1, 5, 13 Закона). Главное здесь – гарантия независимости. Согласно Закону такими гарантиями являются несменяемость (ст. 14), неприкосновенность (ст. 15), равенства прав судей (ст. 16), порядок приостановления и прекращения полномочий судей (ст. 17, 18), право на отставку (ст. 19), а также запрет какого бы то ни было вмешательства в судебную деятельность, предоставление судье материального и социального обеспечения, гарантий безопасности. Однако данные гарантии находятся исключительно в ведении президентской и исполнительной власти, которые обладают необходимыми материальными и финансовыми ресурсами.

В этой связи очень сложно говорить о независимости суда и судей. Вместе с тем нельзя не согласиться с мнением Б.С. Эбзеева о том, что «с институциональной точки зрения Конституционный Суд – один из высших государственных органов, независимо и самостоятельно существующий и действующий наряду со всеми другими высшими органами государственной власти Российской Федерации». С другой стороны, «с позиции функциональной характеристики Конституционный Суд представляет собой судебный орган, осущест-

ствляющий свою деятельность в форме конституционного судопроизводства. Этот аспект, если его соотносить с практикой организации государственной власти, является преобладающим. Именно поэтому решения Конституционного Суда, по смыслу Конституции и Закона о Конституционном Суде, не являются выражением политической воли, суд не рассматривает политические вопросы, его решения всегда должны быть решениями о праве».

В этом его главная задача с позиции права как высшего органа государственной власти и органа конституционного контроля – осуществлять контроль над законодательной и исполнительной властью, соблюдением конституционной законности. Все зависит от личностей судей, их профессионализма и высшего уровня правосознания. Однако, как мы уже говорили выше, право представлять судей на утверждение Совету Федерации принадлежит Президенту. И, тем не менее, именно Конституционному Суду принадлежит главная роль в прогрессивном конституционном развитии страны и торжества идей-принципов демократического конституционного государства.

Итак, следует отметить, что положение Президента России, определенное Конституцией страны, дает основание говорить о нетрадиционности российской системы разделения властей. И эту нетрадиционность обуславливает, прежде всего, нетипичность выбранной формы правления. Статья 1 Конституции провозглашает Россию республикой, однако определить, какой вид рес-

публики предполагает Конституция РФ, не так просто. Форма правления российского государства не укладывается ни в классическую парламентскую (ввиду отсутствия правила назначать премьер-министра и членов правительства из числа членов парламента и отсутствия принципа подотчетности правительства парламенту), ни в президентскую республику (вследствие того, что Президент по конституционным нормам главой правительства не является).

Главные отличительные черты форм парламентарной и президентской форм правления – это способ формирования Правительства и характер его ответственности. В соответствии с Конституцией РФ Правительство России формируется Президентом страны, который утверждает и структуру федеральных органов исполнительной власти. Наряду с этим в вопросе формирования органа исполнительной власти Конституция предполагает и элемент парламентаризма: назначить Председателя Правительства Президент может только с согласия нижней палаты российского парламента Государственной Думы.

Правительство России несет ответственность прежде всего перед Президентом, который может в любое время принять решение об отставке Правительства, принимает или отклоняет прошение Правительства об отставке, назначает и освобождает от должности своими указами федеральных министров и заместителей Председателя Правительства, контролирует соответствие постановлений и распоряже-

ний Правительства Конституции России, федеральным законам и указам Президента и в любом случае может отменить их.

Таким образом, учитывая огромную роль Президента России, фактическую и юридическую подчиненность Председателя Правительства и министров Президенту и полную ответственность Правительства перед ним, а также незначительную роль парламента в решении вопросов формирования исполнительной власти и контроля ее деятельности, мы должны признать Россию суперпрезидентской республикой. При

этом Президент в России явно тяготеет к власти исполнительной, а наделение его целым рядом не свойственных исполнительной власти полномочий не говорит о возникновении нового вида власти – президентской, хотя такие мнения есть. Главный признак – принцип парламентаризма – разделение властей, ни юридически, ни фактически не действует. Это, скорее, простое искажение теории разделения властей, приводящее к занижению в общественно-политической жизни роли иных высших органов государственной власти, в том числе парламента.