



Электронное научное издание
«Ученые заметки ТОГУ»
2013, Том 4, № 4, С. 1181 – 1196

Свидетельство
Эл № ФС 77-39676 от 05.05.2010
<http://ejournal.khstu.ru/>
ejournal@khstu.ru

УДК 342.33

© 2013 г. А. А. Здравцева,
К. А. Зуева

(Тихоокеанский государственный университет, Хабаровск)

СИСТЕМА СДЕРЖЕК И ПРОТИВОВЕСОВ КАК НЕПОСРЕДСТВЕННЫЙ ЭЛЕМЕНТ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ

В процессе развития теории принципа разделения властей наблюдаются различные практические варианты его реализации в различных странах. Научные подходы к пониманию сущности и применения данного принципа не в полной мере раскрывают детали механизма действия системы сдержек и противовесов. В статье предпринята попытка определения сущности сдержки, противовеса и их соотношения.

Ключевые слова: принцип разделения властей, система сдержек и противовесов, глава государства, правительство, парламент, формирование государственных органов, взаимодействие ветвей власти.

A. A. Zdorovceva, K. A. Zueva

THE SYSTEM OF CHECKS AND BALANCES AS A DIRECT ELEMENT THE PRINCIPLE OF SEPARATION OF POWERS

During the evolution of the principle of separation of powers is observed various practical ways of its implementation in different countries. Scientific approaches to understand the essence and application of this principle is not fully reveal the details of the mechanism of action of system of checks and balances. The article attempts to determine the essence of checks, counterweight and their relationships.

Keywords: the principle of the separation of powers, checks and balances, the head of state, government, Parliament, the formation of state bodies, interaction of the branches of power.

Система сдержек и противовесов является третьим составным элементом принципа разделения властей. Первый является основным и реализуется путем различных способов формирования высших органов государственной власти. Второй реализуется путем установления в конституциях полномочий каждой ветви государственной власти. Третий представляет собой систему сдержек и противовесов, а по сути это формы и результат взаимодействия ветвей власти. Все три элемента в совокупности и реализуют принцип разделения властей.

Общественные отношения в рассматриваемой области исследуются в значительном объеме и в различных аспектах. Система сдержек и противовесов начинает формироваться не только в рамках конституционного права, но и как самостоятельная правовая категория теории государства и права. Так, Матузов Н.И., Малько А.В. определяют систему сдержек и противовесов как установленную в Конституции и законах совокупность правовых ограничений в отношении конкретной государственной власти: законодательной, исполнительной, судебной. В конституционном праве под системой сдержек и противовесов чаще подразумевают сложившееся в США, и в дальнейшем реконструированное в других странах система взаимодействия на основе принципа разделения трех ветвей власти: исполнительной, законодательной и судебной. Она обеспечивает баланс, равновесие власти, нейтрализует возможность усиления (ослабления) каждой из них.

Для успешного понимания сущности данной системы необходимо определиться с базовыми понятиями: «сдержка» и «противовес». Общей чертой их является правовое закрепление в нормах конституционного права и их ограничительный характер. Кроме того, общим является и сфера их реализации - это полномочия, реализуемые в сфере взаимодействия органов государственной власти. Отличия этих двух ограничений можно найти во времени их реализации: сдержка как бы действует всегда, сдерживая от возможного действия или принятия решения какой-либо орган власти, в то время как противодействие реализуется органом власти в ответ на определенное действие или решение. Если обратиться к прямому толкованию слов, то «сдержка» - это удержание от какого-либо действия; т.е. такое правомочие, благодаря которому орган власти не может осуществить определенные действия. В свою очередь «противовес» - это то, что противодействует, противостоит; т.е. такое правомочие, (ответная реакция на действие, решение), которое орган власти вправе реализовать (осуществить) в определенных законом случаях. Отсюда логически следует, что одни правомочия являются сдержками, другие являются противовесами. На самом деле одно и то же правомочие является сдержкой для одной ветви власти и одновременно противовесом для другой.

В президентской республике может отсутствовать контрасигнатура решений (действий) главы государства. В парламентарной монархии может отсутствовать вето главы государства или роспуск парламента главой государства. В этой связи следует проводить анализ системы в каждом отдельно взятом государстве.

От формы правления также зависит объем собственных полномочий органов исполнительной власти и их взаимоотношение с главами государств и парламентами. Так, например, глава государства часто наделяется правом издания различных нормативных и ненормативных актов (декретов, ордонансов, указов и др.).

Рассмотрим механизм действия сдержек и противовесов при взаимодействии парламента, правительства и президента в виде схемы в таблице 1.

В парламентарных монархиях и республиках реальная власть главы государства ограничена правилом министерской скрепы (контрасигнатуры), согласно которой акты главы государства имеют силу лишь при том условии, что они скреплены подписями министров.

Таблица 1

Механизм действия сдержек и противовесов

<i>Сдержжка</i>	<i>Противовес</i>
<i>Вето главы государства</i>	
Для парламента	Для главы государства
<i>Преодоление вето главы государства</i>	
Для главы государства	Для парламента
<i>Роспуск парламента</i>	
Для парламента	Для главы государства
<i>Вотум недоверия правительству</i>	
Для правительства	Для главы парламента
<i>Резолюция порицания</i>	
Для правительства	Для главы парламента
<i>Отставка Правительства</i>	
Для правительства	Для главы парламента
<i>Вопрос о доверии Правительства</i>	
Для парламента	Для правительства
<i>Контрассигнатура решений (действий) главы государства</i>	
Для главы государства	Для правительства
<i>Проверка нормативных актов на конституционность</i>	
Для парламента, правительства, главы государства	Для судебной системы

На практике это правило приводит к тому, что глава государства при осуществлении полномочий, предоставленных ему конституцией, оказывается обязанным следовать указаниям («советам») министров.

Ответственность за этот акт несет не глава государства, а подписавший его министр. Так, например, Конституция Австрии гласит: «Все акты президента Союза нуждаются для своей действительности в контрассигновании канцлера Союза или соответствующего министра, поскольку иное не установлено конституционным порядком» (ст. 67.2). Аналогичные положения содержатся в Конституции Бельгии: «Ни один акт короля не может иметь силу, если он не контрассигнован министром, который лишь в силу этого является ответственным за данный акт» (ст. 64); Конституции Италии: «Никакой акт президента республики не действителен, если он не контрассигнован предложившими его министрами, которые за этот акт ответственны. Акты, имеющие силу закона, и другие, указанные в законе, скрепляются подписью также председателя совета министров» (ст. 89).

В Греции и во Франции конституции, стремясь усилить личную власть президента, ввели некоторые изъятия из правила контрассигнатуры, т.е. предоставили главе государства право при решении некоторых вопросов действовать по собственному усмотрению, не скрепляя акты по этим вопросам подписями министров.

Влияние и сила исполнительной власти зависит от того, является ли глава государства (президент) главой исполнительной власти или нет. В свою очередь, место президента в организации государственной власти, объем его полномочий зависит от модели республики: президентской, полупрезидентской или парламентарной.

Принцип разделения властей в Российской Федерации имеет свои особенности реализации. В настоящее время формально данный принцип закреплен в Конституции

РФ, однако реализуется он не в полной мере.

Во-первых, глава государства имеет особое правовое положение – он глава государства, а его отнесение к той или иной ветви власти является предметом дискуссии многих ученых. Чаще всего в мировой практике глава государства возглавляет (формально или реально) исполнительную власть.

Во-вторых, не в полной мере реализуется независимость судебной власти. По-видимому, сказываются негативные последствия коррупции высших эшелонов власти.

В-третьих, следует учитывать влияние федеративного политико-территориального устройства на реализацию принципа разделения властей. Происходящие перемены законодательства в большей степени характеризуют централизацию государственной власти, нежели разграничение ее между Российской Федерацией и ее субъектами.

Безусловно, что основным эффективным механизмом реализации принципа разделения властей является система сдержек и противовесов. Не все элементы этого механизма работают как часовой механизм. Так, предусмотренный Конституцией РФ вопрос о доверии правительству не реализует свою задачу – воздействие на парламент.

Происходящие изменения избирательного законодательства (выборы депутатов Государственной Думы только по пропорциональной избирательной системе), приведут к формированию партийного правительства, а точнее однопартийного правительства (например, налицо усиление позиции партии «Единая Россия»). В этой связи вопрос о доверии останется так и не востребованным, т.к. парламентское большинство и партийное правительство все реже будут искать между собой компромисс.

Таким образом, система сдержек и противовесов реально будет «работать» только в условиях действительной независимости трех ветвей власти.

Принцип разделения властей в аспекте характеристики самой доктрины разделения властей до сих пор активно обсуждается как элитой юридической науки, так и начинающими учеными. Такое внимание объясняется жизненно важным значением разделения властей, способное не допустить узурпацию власти в одних руках правящей группы, что в нашем государстве имело место быть на протяжении долгих лет. В конституционном праве принцип разделения властей является предпосылкой формирования правового демократического государства. Однако в нашем государстве существует ряд проблем в реализации данного принципа.

Принцип разделения властей представляет собой сложную юридическую конструкцию, состоящую из следующих элементов. Первый – порядок формирования высших органов государственной власти. И это не случайно. Порядок формирования органа во многом влияет на его правовой статус. Так, если Президент США избирается внепарламентским способом, а Палата представителей и Сенат США избирается путем прямых выборов – это обеспечивает их независимость друг от друга, так как свой мандат они получают непосредственно от избирателя. С другой стороны, Федеральный президент ФРГ избирается парламентским способом, в результате чего можно наблюдать его слабость, несамостоятельность.

Таким образом, первое, что определяет самостоятельность ветвей власти – это порядок их формирования.

Вторым элементом принципа разделения властей является объем собственных полномочий органов каждой ветви власти. Распределение компетенции между ними должно осуществляться по функциональному принципу.

Система сдержек и противовесов является третьим составным элементом принципа разделения властей. Третий представляет собой систему сдержек и противовесов, а по сути это формы и результат взаимодействия ветвей власти.

Таким образом, все три элемента в совокупности и реализуют принцип разделения властей.

Рассмотрим особенности принципа разделения властей в Российской Федерации. В настоящее время формально данный принцип закреплен в Конституции РФ, однако реализуется он не в полной мере.

Несмотря на установленное в статье 10 Конституции РФ 1993 г. разделение властей на три ветви, статья 11 устанавливает четыре органа государственной власти: Президента РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ и суды. Такая формулировка не предполагает однозначного определения места Президента РФ в системе органов государственной власти и в системе разделения властей.

В соответствии с первой точкой зрения Президент РФ, согласно ст. 80 Конституции РФ, является главой государства, не входя ни в одну из ветвей власти, вследствие чего обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Статья 85 Конституции РФ устанавливает, что Президент может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, хотя в статье 125 ч.3 Конституции РФ устанавливается подобное полномочие Конституционного Суда РФ: «Конституционный суд разрешает споры о компетенции между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ». Таким образом, наблюдается жесткая зависимость функционирования ветвей власти от воли Президента. Акцент ставится не на трех ветвях власти, которые осуществляют баланс между собой, а на зависимости этого баланса от Президента РФ.

С другой стороны, не Президент должен являться гарантом Конституции. Гарантом Конституции должна стать вся система сдержек и противовесов, включая негосударственные институты гражданского общества в лице различных общественных объединений и движений и др. Так, например, в Российской Федерации Федеральным законом от 04.04.2005 № 32-ФЗ (ред. от 23.07.2013, с изм. от 02.11.2013) «Об Общественной палате Российской Федерации» создана Общественная палата. Но полноценными сдерживающими полномочиями она фактически не обладает, так как она формируется из сорока граждан Российской Федерации, утверждаемых Президентом Российской Федерации, восьмидесяти трех представителей общественных палат субъектов Российской Федерации и сорока трех представителей общероссийских общественных объединений. В итоге объективного представительства от институтов гражданского общества пока нет. Кроме того, не допускаются к выдвижению кандидатов в члены Общественной палаты следующие общественные объединения: объединения, зарегистрированные менее чем за один год до дня истечения срока полномочий членов Общественной палаты действующего состава; политические партии; объединения, которым в соответствии с Федеральным законом от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» вынесено предупреждение в письменной форме о недопустимости осуществления экстремистской деятельности, - в течение одного года со дня вынесения предупреждения, если оно не было признано судом незаконным

По-видимому, Министерство юстиции РФ должно осуществлять роль координатора по информированию общественных объединений по вопросам участия в государственно-общественных партнерствах. Общественные организации должны обеспечиваться полноценной информацией о деятельности органов государственной власти, участвовать в разработке и принятии законов, осуществлять контроль за деятельностью органов государственной власти, давать оценку этим действиям.

В качестве сдержки Общественная палата осуществляет общественную эксперти-

зу социальных законопроектов. Так, в Регламенте Совета Федерации и Государственной Думе установлено, что законопроект должен проходить экспертизу в Общественной палате РФ. Общественная оценка должна даваться только по вопросам, касающимся общественных объединений: вопросы о политических и коллективных правах граждан.

Таким образом, когда власть через различные социальные программы вступит в настоящий диалог с обществом, тогда только можно будет говорить о наличии доверия народа. Это путь к становлению правового государства и гражданского общества.

Можно констатировать, что на данный момент в РФ существует односторонняя система сдержек и противовесов. Парламент РФ имеет средство воздействия на Президента РФ, но реализация этого воздействия считается невозможной. Речь идет о преодолении вето Президента РФ и об отрешении Президента РФ от должности. Рассмотрим более подробно эту систему сдержек и противовесов.

Существует точка зрения, выдвинутая Мордвиной, что Президент как орган государственной власти не является законодательным органом, но он выступает в качестве субъекта законодательной инициативы, представляя нормотворческий орган. Указы Президента и распоряжения не могут противоречить Конституции РФ и федеральным законам, однако они образуют единую систему права государства, дополняют, конкретизируют и развивают законодательные акты. Указы Президента РФ не могут быть заблокированы парламентом и действуют до введения федерального закона. Следовательно, Президент РФ имеет реальную возможность правового регулирования помимо и вопреки воле Федерального Собрания.

Конституция РФ не дает четкого ответа, на какие сферы будут распространяться Указы Президента РФ. Получается, что Президент РФ осуществляет функции законодательной ветви власти.

Согласно статье 83 Конституции РФ Президент РФ не является главой Правительства РФ, но независимо от этого активно принимает участие в деятельности исполнительной ветви власти. В доказательство этого Президент РФ с согласия Государственной Думы назначает Председателя Правительства, имеет право председательствовать на заседаниях Правительства, принимает решение об отставке Правительства, может отменять постановления исполнительного органа власти. После избрания нового Президента Правительство слагает свои полномочия. Получается, что исполнительная власть фактически подчинена и подконтрольна Президенту РФ. Особого внимания заслуживает государственный орган, обеспечивающий деятельность Президента РФ и осуществляющий контроль за исполнением его решений – Администрация Президента РФ. Фактически Администрация Президента РФ дублирует орган исполнительной власти, создавая «второе» правительство.

Кроме влияния на исполнительную власть, Президент РФ имеет ряд полномочий, направленных на законодательную ветвь власти. В качестве сдержки парламента можно назвать право вето. Право вето представляет собой традиционную важную форму участия главы государства в законотворчестве. Обратимся к проекту федерального закона РФ «О праве «вето» Президента РФ». В статье второй используется такое определение: «Вето» Президента РФ - решение Президента РФ о неподписании и об отклонении федерального закона, принятого Федеральным Собранием. «Вето» используется главой государства на стадии подписания закона или промульгации. В соответствии с Конституцией РФ принятый закон в течение пяти дней направляется Президенту для подписания и обнародования. При этом Президент в течение 14 дней имеет право отклонить его. Можно предположить, что вето должно являться необходимым компонентом системы разделения властей, механизмом воздействия на парламент.

Наблюдается противоречие, касающееся отклонения президентом какого-либо за-

кона на практике. Президент должен обосновать причины этого отказа. Конституционный Суд РФ высказал мнение, что в компетенцию Президента не должно входить определение соответствия принятого закона Конституции РФ. Согласно статье 3 Федерального Конституционного закона «О Конституционном Суде РФ» и статье 125 Конституции РФ Конституционный Суд разрешает дела о соответствии Конституции РФ федеральных законов. Можно сделать вывод о том, что Президент РФ, по сути дела, выходит за рамки своей компетенции, т.е. наблюдается его вмешательство в дела органа конституционного контроля.

Согласно статье законопроекта федерального закона существуют основания для отклонения Федерального закона, принятого Федеральным Собранием Российской Федерации Президентом РФ:

- 1) нарушения Государственной Думой и (или) Советом Федерации процедуры рассмотрения и принятия федеральных законов, установленной Регламентом палат;
- 2) отклонения Государственной Думой предложений Президента РФ, высказанных им при рассмотрении проекта федерального закона в 1, 2 чтениях.

Часть 3 статьи 107 Конституции РФ устанавливает, что преодолеть вето Президента можно в том случае, если за принятие закона проголосует квалифицированное большинство голосов - 2/3 от общего числа членов совета федерации и депутатов государственной думы.

Существует мнение ученых-юристов, что степень воздействия Президента РФ на процесс принятия законов имеет наибольшую силу на стадии их подписания, так как глава государства вправе отклонить тот или иной закон. Преодолеть возможные разногласия позволит работа согласительных комиссий с участием Президента, Совета Федерации и Государственной Думы. Отлагательное вето Президента оформляется письмом, в котором излагаются мотивированное возражение против закона и предложение по его совершенствованию.

О.Н. Кичалюк подчеркивает возможность, а не обязанность главы государства как гаранта Конституции РФ возвращать в палаты Федерального Собрания законы, принятые с нарушением установленных конституционных процедур. Президент РФ имеет право обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности закона.

В связи с этим предполагается внести дополнения в часть 3 статьи 107 Конституции РФ, а именно, необходимо зафиксировать обязательность именно мотивированного отклонения федерального закона Президентом РФ. Также следует поддержать наделение Президента правом «выборочного вето», при котором закон отклоняется не весь в целом, а его отдельные части. В настоящее время Президент вынужден отклонять закон целиком.

Требуется закрепить типичные случаи, которые могут служить поводом для наложения президентского вето: несоответствие принятого закона Конституции, международным договорам, федеральным конституционным законам. Пока эти требования к вето президента не реализованы Конституцией. Но в настоящее время существует проект федерального закона «О праве «вето» президента РФ». Хотелось бы обратить внимание на статью 4 ФЗ, в которой указана форма и содержание «вето» Президента РФ:

«Вето» Президента РФ на принятый Федеральный закон оформляется Указом. Указ об отклонении федерального закона должен содержать не только мотивы отклонения, но и предложения, адресованные Федеральному Собранию, о нецелесообразности принятия федерального закона, либо о принятии федерального закона в новой редакции, либо о внесении поправок в принятый федеральный закон. В случае внесения

предложения о принятии федерального закона в новой редакции Президент РФ одновременно с «вето» на принятый федеральный закон направляет в Государственную Думу проект федерального закона в новой редакции.

В случае внесения предложения о поправках к принятому федеральному закону Президент РФ одновременно с «вето» на принятый федеральный закон представляет в Государственную Думу поправки в виде текстуальных изменений или дополнений конкретных статей либо предложений об исключении конкретных слов, пунктов, частей или статей федерального закона.

Получается, что вопрос о правовых рамках президентского вето является открытым. Пока это только предположения, внесенные в проект ФЗ.

Но все-таки действующее состояние законодательства пока позволяет Президенту заблокировать любой закон, с которым он не согласен. Для предотвращения таких ситуаций необходимо, чтобы палаты Федерального Собрания не только действовали согласованно друг с другом, но и тесно сотрудничали с Президентом и Правительством.

Другим сдерживающим полномочием главы государства в отношении законодательной власти является роспуск парламента.

Традиционно роспуск парламента определяется как характерная черта парламентской республики, один из элементов системы сдержек и противовесов, формирующейся на основе принципа разделения властей. Роспуск парламента является разрешением спора между законодательной и исполнительной ветвями власти. В некоторых странах, например, в США роспуск парламента конституционно не закреплен. А в Конституции Венгрии предусматривается самороспуск парламента. Конституция РФ устанавливает возможность роспуска Государственной Думы, который является одним из элементов системы сдержек и противовесов, способом разрешения коллизий между Президентом РФ и Государственной Думой. Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 11 ноября 1999 г. № 15-П констатировал правовые последствия роспуска Государственной Думы, заключающиеся в том, что с момента своего роспуска Государственная Дума не может принимать законы и осуществлять свои законные полномочия. Избирается новый состав Государственной Думы после наступившего конфликта. Акты, принятые прежней Государственной Думой после решения о ее роспуске и назначении новых выборов, не имеют легитимного характера.

Государственная Дума по статье 103 Конституции РФ дает согласие Президенту на назначение Председателя Правительства, по статье 104 Конституции РФ Президент имеет право на роспуск Государственной Думы после трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Государственной Думой. А по ст.117 Конституции Государственная Дума в течение 7 дней может быть распущена Президентом РФ после отказа в доверии Правительству РФ. Но существуют определенные ограничения по роспуску Государственной Думы:

- 1) запрет на роспуск исполняющим обязанности Президента РФ;
- 2) запрет на роспуск в течение года после избрания;
- 3) запрет на роспуск с момента выдвижения ею обвинения против Президента РФ до принятия соответствующего решения Советом Федерации;
- 4) запрет на роспуск в период действия на всей территории РФ военного или чрезвычайного положения;
- 5) запрет на роспуск в течение 6 месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ.

Хочется обратить внимание на такое положение. В случае, когда Президент РФ до окончания срока прекращает исполнение полномочий и досрочно возлагает обязанности на Председателя Правительства РФ, то сокращается время, в рамках которого

Государственная Дума не может быть распущена – с 6 месяцев до 3. Статья 92 Конституции РФ указывает, что выборы Президента РФ должны состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения полномочий. Таким образом, сокращается и время, когда Государственная Дума РФ может набрать дополнительные силы из-за невозможного роспуска.

Важно также заметить, что ограничение на роспуск Государственной Думы РФ (невозможность роспуска в течение года после ее избрания), распространяется не на все случаи, а только на роспуск по основаниям статьи 117 Конституции РФ – вынесение вотума недоверия Правительству. А при назначении Председателя Правительства (статья 111 Конституции РФ) Государственная Дума может быть распущена сразу после ее избрания, очередного и внеочередного.

Правительство РФ не слагает свои полномочия перед вновь избранной Государственной думой РФ, т.е. нет повода для роспуска после новых выборов, проведенных из-за роспуска, либо из-за окончания срока созыва Государственной Думы.

У Президента США нет права роспуска Конгресса. Хотя в США Президент наделен достаточно широкими полномочиями, но его реальные возможности воздействовать на представительный орган ограничены. Возможно, это объясняется тем, что Палата представителей США избирается всего на два года и сама процедура роспуска нецелесообразна.

Например, во Франции право роспуска Президентом представительного органа не особо ограничено: «Президент Франции может после консультации с Премьер-министром и председателями палат объявить о роспуске Национального Собрания». Новый роспуск не может быть осуществлен в течение года после избрания Национального Собрания. Таким образом, оно в этот период набирает дополнительные силы. Существует мнение о том, что Президент Франции распускает Национальное Собрание для формирования нового послушного парламента.

Существует определенный риск по роспуску Парламента в РФ, так как вновь избранный состав Государственной Думы может быть еще более оппозиционным. Но пока ситуация стабильная, так как реально в Государственной Думе большинство мест (около 238) принадлежит депутатам партии «Единая Россия». Нынешний Президент РФ сам является представителем от этой же партии. Думаю, что курс Президента и Парламента по осуществлению государственной политики в Российской Федерации – согласованный и никаких кризисных ситуаций, связанных с роспуском Государственной Думы не будет допущено.

На сегодняшний день проблема отрешения Президента от должности является дискуссионной. Одни исследователи предлагают упростить процедуру отрешения от должности, другие, вырабатывают несколько иной механизм, касающийся выдвижения обвинения и его заключения. Также остается проблемным вопрос и о понятии уголовной ответственности Президента, а именно, преступления какой категории могут являться поводом импичмента, будет ли президент после отрешения от должности нести уголовную ответственность наравне с гражданами государства. Конституции предусматривают разные модели отрешения Президента от должности и определяют, какие преступления, проступки должен совершить Президент для привлечения к ответственности.

Например, в США Сенату принадлежит исключительное право осуществления суда в порядке импичмента. Содействие судебного органа власти реализуется лишь в том, что в ходе процедуры импичмента заседание в Сенате ведет Председатель Верховного суда. В США Президент подвергается процедуре отрешения от должности в связи с совершением им государственной измены, взяточничества либо другого тяжкого

преступления, либо проступка. Существует точка зрения, что основанием импичмента может быть совершение действия, не являющегося уголовно наказуемым. Следовательно, это может быть любой поступок Президента, подрывающий доверие к федеральному правительству. (комитеты по расследованию имеют право вызвать и допросить любого сотрудника исполнительной власти.)

По Конституции Франции Президент может быть отрешен от должности в случае совершения им государственной измены. Орган, осуществляющий правосудие – Высокая палата правосудия состоит из парламентариев.

ФРГ, Италия, Румыния считают достаточным основанием для привлечения к ответственности Президента совершения им умышленного нарушения Конституции страны. А в Основном законе ФРГ еще добавлено, что ответственность наступает и за нарушение Основного и федерального законодательства. Ответственность наступает как за действие, так и бездействие.

В Мальте Президент может быть привлечен к ответственности за недостойное поведение. В Ирландии – за преступления, связанные с неисполнением обязанностей главы государства.

Существуют виды отрешения Президента от должности в зависимости от степени участия парламента: полная парламентская процедура – одна палата выдвигает обвинение, другая осуществляет правосудие (США); неполная парламентская процедура – парламент выдвигает обвинение, а судит орган конституционной юстиции (ФРГ).

Полупарламентская процедура – парламент выдвигает обвинение, а вопрос о привлечении Президента к ответственности осуществляет специальный судебный орган, созданный парламентом (Болгария).

Рассмотрим механизм отрешения Президента РФ от должности, и выявим недостатки, связанные с этой процедурой.

Безусловно, процедура отрешения Президента РФ от должности является наиболее сложной и громоздкой. Согласно статье 93 Конституции РФ Президент может быть отрешен от должности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда РФ и заключением Конституционного Суда РФ.

По мнению Б.С. Эбзеева, следует внести в эту процедуру институт приостановления полномочий Президента РФ с тем, чтобы Государственная Дума выдвинула обвинение либо в государственной измене, либо в совершении иного тяжкого преступления. Соответствующая процедура могла бы быть проведена Конституционным Судом РФ. Совет Федерации мог бы приостановить полномочия Президента РФ. После проведения процедуры выясняется было ли это деяние уголовного характера. Если да, то соответствующим решением должен заниматься Верховный Суд РФ. Решение Государственной Думы о выдвижении обвинения и решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности должны быть приняты двумя третями голосов от общего числа в каждой из палат по инициативе не менее одной трети депутатов Государственной Думы и при наличии заключения специальной комиссии, образованной Государственной Думой.

Решение Совета Федерации Федерального Собрания РФ об отрешении Президента Российской Федерации от должности должно быть принято не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента. Если в этот срок решение Совета Федерации не будет принято, то обвинение против Президента РФ считается отклоненным. Например, Президент, совершивший государственную измену только на основании истечения этого срока, не может быть привлечен к ответственности.

Малая вероятность отрешения Президента от должности обусловлена не только усложненной процедурой. Существуют и другие факторы. Стоит напомнить, что в Совете Федерации (одной из палат парламента) половина членов сформирована из представителей исполнительной власти субъектов РФ, формируемой при непосредственном участии Президента РФ.

Также в Конституции РФ дается узкое определение совершаемого деяния Президентом РФ. Значит, Президент при совершении менее тяжкого или особого тяжкого преступления не может быть отрешен от должности. Требуется расширительное толкование.

Конституция РФ также не предоставляет возможности проведения полного расследования Государственной Думой: вызов свидетелей, запрос и подготовка необходимых материалов и документов, проведение иных следственных действий.

Требуется для устранения пробелов:

- 1) расширить перечень оснований привлечения президента к ответственности;
- 2) упростить процедуру отрешения от должности Президента.

Конституционный Суд РФ должен принимать активное участие по созданию нового Федерального закона об отрешении Президента от должности.

Президент РФ в конституционно-правовом отношении с Парламентом является главной движущей силой. Президент и иные органы государственной власти не имеют право изменять Регламент парламента. Но статья 94 Регламента Государственной Думы удивительным образом устанавливает, что проект постановления Государственной Думы может быть внесен иными государственными органами, в том числе и Президентом РФ. На сегодняшний день пока не зарегистрировано случая применения процедуры импичмента в РФ.

Парламент обладает рядом сдерживающих полномочий и по отношению к Правительству РФ. Парламентский контроль является неотъемлемой частью обеспечения национального представительства. Он присущ как государствам, которые обеспечивают высокий уровень прав и свобод граждан, так и государствам, находящимся на пути реформ и развития политической системы.

В деятельности Федерального собрания РФ парламентский контроль де-факто и де-юре уже стал формироваться. Вошли в практику такие виды контроля, как решение вопросов о доверии Правительству, заслушивание ежегодных отчетов Правительства о результатах его деятельности, парламентское расследование, бюджетно-финансовый контроль, «правительственный час», парламентские и депутатские запросы, парламентские слушания.

Институт парламентского контроля является динамической системой. В 2005 году был принят федеральный закон «О парламентском расследовании федерального собрания РФ», а в 2008 году были внесены поправки в Конституцию РФ, касающиеся заслушивания Государственной Думой ежегодных отчетов Правительства.

Ключевой вопрос парламентского контроля, его сердцевина - это контроль Федерального собрания РФ, его палат за деятельностью исполнительной власти.

Можно выделить три основополагающих принципа парламентского контроля:

- 1) обеспечение подотчетности и подконтрольности исполнительной власти законодательному органу РФ;
- 2) взаимное уравновешение властей, сохранение баланса их полномочий, т.е. парламентский контроль выступает как элемент системы сдержек и противовесов;
- 3) оказание воздействия на общественно-политическую жизнь государства в целом.

Рассмотрим более подробно виды парламентского контроля.

В соответствии со статьей 117 Конституции РФ Государственная Дума решает вопрос о доверии Правительству. Государственная Дума может выразить недоверие Правительству РФ. Постановление о недоверии Правительству РФ принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. После выражения недоверия Правительству РФ Президент РФ вправе объявить об отставке Правительства РФ либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству РФ, президент РФ объявляет об отставке Правительства РФ либо распускает Государственную Думу. И здесь начинает работать статья 109 Конституции РФ, закрепляющая то, что Государственная Дума не может быть распущена по вышеприведённым основаниям в течение года после ее избрания.

На основании статей 104 и 114 Конституции РФ Государственная Дума ежегодно заслушивает отчеты Правительства о результатах его деятельности. Но складывающаяся практика свидетельствует, что отчеты Правительства не стали пока общественно и политически значимыми событиями в жизни страны. Впервые председатель правительства РФ Владимир Путин выступил с ежегодным докладом перед депутатами Госдумы 6 апреля 2009 года. Введение практики отчетов Правительства совпало по времени с началом глобального экономического кризиса. Тогда выступление Путина перед депутатами, по сути, стало презентацией антикризисной программы возглавляемого им правительства. Доклад о принятых мерах, состоянии экономики и приоритетных шагах на будущее занял у него 1 час 15 минут. Во второй раз, 20 апреля 2010 года, Владимир Путин в своем выступлении поставил цель перехода от антикризисной повестки дня к программе устойчивого развития. Одной из самых важных тем стало заявление главы правительства о принципиальных изменениях в разработке и использовании бюджета. Отчитываясь о выполнении социальных программ, Путин отметил, что правительство особое значение придает «инвестициям в качество жизни россиян». Заметное место в докладе, который длился 1 час 20 минут, заняла тема развития здравоохранения, в частности, реформа медицинского страхования. В своем отчете премьер коснулся и безопасности на автодорогах, строительства олимпийских объектов в Сочи, создания фонда для неработающих пенсионеров. Третий ежегодный отчет о деятельности правительства депутаты заслушали 20 апреля 2011 года. Глава правительства выразил уверенность, что российская экономика полностью преодолела последствия мирового финансового кризиса и вступает в посткризисную стадию модернизации. Особый отклик депутатов вызвали те разделы премьерского отчета, где речь шла о неукоснительном выполнении социальных обязательств, развитии оборонно-промышленного комплекса страны, а также о перспективах ТЭК. 11 апреля 2012 года Государственная Дума в четвертый раз заслушала ежегодный отчет о работе кабинета министров. Выступление перед депутатами для Владимира Путина, который был избран президентом России, стало последним в качестве главы правительства. В течение двух часов он подвел итоги работы кабинета министров за год и за весь свой 4-летний премьерский срок, а также озвучил ряд предложений на ближайшую перспективу. В частности, это решение демографических проблем, обустройство территории России, в первую очередь, развитие Сибири и Дальнего Востока, создание новых рабочих мест, построение «новой экономики», которая сможет показать рост в условиях жесткой конкуренции, и укрепление позиций России в мире.

Существует институт парламентского расследования, являющийся по сути дела элементом политико-правовых сдержек и противовесов между законодательной и исполнительной ветвями власти. Конституция РФ (ст. 101) признает право палат парламента создавать комиссии. Согласно федеральному закону «О парламентском расследо-

вании федерального собрания РФ», парламентскому расследованию подлежат:

Факты грубого и массового нарушения прав и свобод граждан; обстоятельства, связанные с возникновением чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Совет Федерации своим постановлением от 20 сентября 2004 года № 289-СФ создал парламентскую комиссию по расследованию причин и обстоятельств совершения террористического акта в городе Беслане в Республике Северная Осетия-Алания 1-3 сентября 2004 года, предложив Государственной Думе принять участие в работе.

Парламентскому расследованию не подлежат деятельность Президента, суда по осуществлению правосудия и деятельность органов дознания и органов предварительного следствия. Конституция предусматривает возможность привлечения Президента к ответственности, закрепляя процедуру его отрешения от должности.

К парламентским формам контроля относится «правительственный час». Регламенты палат федерального собрания устанавливают его проведение. Парламентарии вправе задавать вопросы, приглашенным на «правительственный час» федеральному министру и иным должностным лицам. Прения во время этой процедуры не проводятся.

Совет Федерации и Государственная Дума вправе направить парламентский запрос к председателю Правительства, членам Правительства. Ответ на депутатский запрос дается в течение 30 дней со дня его получения.

В соответствии со статьей 101 Конституции РФ проводятся парламентские слушания в целях осуществления парламентского контроля. На парламентских слушаниях обсуждаются вопросы, отнесенные к ведению Государственной Думы. Информация о теме парламентских слушаний, времени и месте их проведения передается средствами массовой информации не позднее чем за десять дней до начала парламентских слушаний. Парламентские слушания проводятся Государственной Думой по инициативе Совета Государственной Думы, комитетов и комиссий Государственной Думы, фракций. Организация и проведение парламентских слушаний возлагается Советом Государственной Думы на соответствующие комитет, комиссию, а также на соответствующие подразделения Аппарата Государственной Думы. Комитеты и комиссии Государственной Думы могут совместно организовывать парламентские слушания. Палата может проводить как открытые, так и закрытые парламентские слушания. По их итогам могут быть приняты рекомендации и иные материалы.

За парламентом признаются достаточно широкие полномочия по контролю в бюджетно-финансовой сфере. При парламенте сформирован специальный орган, осуществляющий контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую деятельность по обеспечению единой системы контроля за исполнением федерального государственного бюджетов и бюджетов федеральных внебюджетных фондов. Этим органом является Счетная палата РФ.

Но виды парламентского контроля на этом не ограничиваются. В сферу парламентского контроля входят вопросы и президентской деятельности. Конечно же, это вытекает из необходимости формирования системы сдержек и противовесов в системе разделения властей, а так же из конституционных гарантий особого порядка привлечения Президента к ответственности.

Парламент также вправе обратиться с запросом в Конституционный Суд РФ о проверке указов Президента и подписанных им, но не вступивших в силу международных договоров.

Можно затронуть еще один важный аспект в осуществлении парламентского контроля. Это деятельность по мониторингу законодательства РФ. С 2004 года Совет

Федерации подготавливает ежегодные доклады о состоянии законодательства РФ.

Подводя итоги вышесказанному, отметим основополагающие начала парламентского контроля:

Обеспечение гарантий реализации конституционных принципов народовластия, разделения властей и вместе с этим система сдержек и противовесов, признание прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности и др. Выполнение этих принципов будет зависеть от политической активности парламента и парламентариев, политических партий и институтов гражданского общества.

Законодательная и исполнительная ветви власти оказывают существенное воздействие и на функционирование судебной власти: законодательная власть, принимая законы, определяет судебную систему, компетенцию судебных органов, статус судей, а исполнительная связана с материально-техническим обеспечением деятельности суда. И опять же все зависит от Президента РФ - Президент РФ представляет кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного Судов. Судьи других федеральных судов назначаются Президентом РФ единолично, что может привести к бюрократизации процесса подбора кадров, отсутствию гласности. Судебная власть, в свою очередь, будет через рассмотрение жалоб граждан на действия должностных лиц и органов государственной власти, являться сдерживающим механизмом в отношении двух других ветвей власти.

Таким образом, система сдержек и противовесов на данный этап в РФ не имеет четкого, эффективного механизма воздействия на органы государственной власти. Следовательно, наблюдается необходимость введения контроля и надзора за полномочиями со стороны ветвей власти, гражданского общества и органов государственной власти.

Перспективы развития системы сдержек и противовесов можно разделить на три направления. Первое – пересмотреть порядок формирования органов государственной власти. Так, нелогичным остается правовое регулирование порядка формирования Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ, которое осуществляется федеральными законами. Налицо дисбаланс по сравнению с исполнительной и судебной властью, которые формируются в соответствии с федеральными конституционными законами. Необходимо внести изменения в Конституцию РФ и установить порядок формирования палат парламента посредством федеральных конституционных законов. Пункт 2 ст. 96 Конституции РФ представить в следующей редакции: «п. 2. Порядок формирования Совета Федерации и порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливаются федеральными конституционными законами».

Следует изменить и сам порядок формирования Совета Федерации и Государственной Думы. Для этого также следует внести изменения в Конституцию РФ и установить избирательную систему, для изменения которой требуется квалифицированное большинство голосов. Статью 95 Конституции РФ представить в следующей редакции: «1. Федеральное Собрание состоит из двух палат - Совета Федерации и Государственной Думы. 2. Совет Федерации избираются путем прямых выборов по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации по мажоритарной избирательной системе. 3. Государственная Дума избирается путем прямых выборов по смешанной избирательной системе: половина депутатов по мажоритарной системе по одномандатным округам, половина депутатов по пропорциональной избирательной системе».

Как уже было отмечено выше, традиционные механизмы системы сдержек и противовесов в Российской Федерации не эффективны. Предлагается реализовывать общественные механизмы в качестве дополнительных сдерживающих элементов – так называемые государственно-общественные партнёрства. Во-первых, активную роль могла бы играть оппозиция, но федеральный закон или другие правовые основы для ее работы

отсутствуют. Попытки принять закон об оппозиции не были удачными, что вполне понятно. Оппозиция априори всегда в меньшинстве, а федеральный закон принимается абсолютным числом голосов.

Другим сдерживающим элементом могут стать общественные палаты и молодежные палаты. В настоящее время их активизация очевидна, однако федеральный закон «Об общественной палате РФ» нуждается в уточнении.

Перспективы развития системы сдержек и противовесов можно разделить на три направления. Первое – пересмотреть порядок формирования органов государственной власти. Так, нелогичным остается правовое регулирование порядка формирования Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ, которое осуществляется федеральными законами. Налицо дисбаланс по сравнению с исполнительной и судебной властью, которые формируются в соответствии с федеральными конституционными законами. Необходимо внести изменения в Конституцию РФ и установить порядок формирования палат парламента посредством федеральных конституционных законов.

Как уже было сказано выше, следует изменить и сам порядок формирования Совета Федерации и Государственной Думы. Для этого также следует внести изменения в Конституцию РФ и установить избирательную систему, для изменения которой требуется квалифицированное большинство голосов.

Как уже было отмечено выше, традиционные механизмы системы сдержек и противовесов в Российской Федерации не эффективны. Предлагается реализовывать общественные механизмы в качестве дополнительных сдерживающих элементов – так называемые государственно-общественные партнёрства. Во-первых, активную роль могла бы играть оппозиция, но федеральный закон или другие правовые основы для ее работы отсутствуют. Попытки принять закон об оппозиции не были удачными, что вполне понятно. Оппозиция априори всегда в меньшинстве, а федеральный закон принимается абсолютным числом голосов.

Другим сдерживающим элементом могут стать общественные палаты и молодежные палаты. В настоящее время их активизация очевидна, однако федеральный закон «Об общественной палате РФ» нуждается в уточнении.

Статья 6 Федерального закона № 151-ФЗ «Состав Общественной палаты» устанавливает, что общественная палата формируется в соответствии с Федеральным законом из сорока граждан Российской Федерации, утверждаемых Президентом Российской Федерации, восьмидесяти трех представителей общественных палат субъектов Российской Федерации и сорока трех представителей общероссийских общественных объединений.

Статья 8 Федерального закона № 151-ФЗ (с изменениями 2013 г.) устанавливает порядок формирования Общественной палаты. Президент Российской Федерации по результатам проведения консультаций с общественными объединениями, объединениями некоммерческих организаций, российскими академиями наук и творческими союзами определяет кандидатуры сорока граждан Российской Федерации, имеющих особые заслуги перед государством и обществом, и предлагает этим гражданам войти в состав Общественной палаты.

Казалось бы, что порядок формирования стал более демократическим. Однако обратимся к закону субъекта РФ. В Хабаровском крае принят закон от 21 декабря 2011 года № 151 «Об общественной палате Хабаровского края», в соответствии с которым общественная палата Хабаровского края обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации, проживающих на территории Хабаровского края, общественных объединений с органами государственной власти Хабаровского края и органами местного

самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты прав и свобод человека и гражданина, прав общественных объединений при реализации государственной политики в целях осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти края и органов местного самоуправления.

Однако порядок формирования общественной палаты Хабаровского края не оправдывает ее цели и значения. Все 11 членов палаты назначаются фактически Губернатором края. Статья 7 Закона Хабаровского края устанавливает порядок формирования Общественной палаты.

Такие жесткие правовые предписания в отношении общественных объединений не создают предпосылок для решения тех задач, которые ставятся перед общественными палатами.

Предлагается исключить из порядка формирования общественной палаты субъекта участие органов власти субъекта. Право предлагать кандидатуры должны некоммерческие организации, зарегистрированные в соответствии с действующим законодательством.

Список литературы

- [1] Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. – М.: Юристъ, 2004. с. 64.;
- [2] Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка.- М.: ООО «ИТИ Технологии», 2003.

E-mail: geepart@mail.ru