

Северюгин Виктор Егорович,
*доктор юрид. наук, профессор, профессор-консультант Института
государства и права Тюменского государственного университета,
заслуженный юрист Российской Федерации*
17041945@mail.ru

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

УДК 342.5

Аннотация. Большинство государственных и общественных деятелей, прогрессивная общественность и представители правозащитных организаций, видные российские ученые-юристы заявляют, что принятие Конституции Российской Федерации в 1993 г. — это результат компромисса. Из восьми, дошедших до стадии обсуждения вариантов Конституции Российской Федерации, приняли еще не доработанный, но компромиссный президентский вариант, в результате чего в текст сырого документа изначально были заложены ошибки, недостатки, противоречия и потенциальные политические «мины» замедленного действия, отчетливо проявившиеся в настоящее время.

Ключевые слова: Конституция, референдум, компромисс, реформирование, Парламент, Президент, легитимность, исполнительная власть, законодательная власть.

Victor E. Sevryugin,
*Professor-Consultant of the Institute of State and Law
of Tyumen State University, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer
of the Russian Federation*
17041945@mail.ru

CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECTS OF IMPLEMENTATION THE PRINCIPLE OF THE SEPARATION OF POWER IN MODERN RUSSIA

Abstract. Most state and public figures, the progressive public and representatives of human rights organizations, prominent Russian academic lawyers say that the adoption of the Constitution of the Russian Federation in 1993 is the result of a compromise. Of the eight that have reached the stage of discussion of variants of the Constitution of the Russian Federation, they have adopted a not yet refined, but compromise presidential version. As a result, the text of the raw document initially contained errors, flaws, contradictions and potential political «mines» of delayed action that were clearly manifested at the present time.

Keywords: Constitution, referendum, compromise, reform, Parliament, President, legitimacy, executive power, legislative power.

Через четверть века действия Конституции Российской Федерации, как представляется, пришло время внимательно проанализировать все недостатки, исправить ошибки и привести текст Основного закона в полное соответствие с духом и потребностями времени, отражающими современную реальность, и во благо российского народа. Особую актуальность это приобретает в период осмысления итогов конституционно-правовой реформы, научного анализа поправок, направленных на совершенствование механизма правового регулирования публичных отношений, предполагающих дальнейшую законотворческую деятельность по обновлению российского законодательства.

Так, по мнению Председателя Конституционного суда Российской Федерации В.Д. Зорькина, у действующей Конституции есть недостатки. К их числу относятся «отсутствие должного баланса в системе сдержек и противовесов, крен в пользу исполнительной ветви власти, недостаточная четкость в распределении полномочий между президентом и правительством, в определении статуса администрации президента и полномочий прокуратуры, противопоставление органов местного самоуправления органам государственной власти» и ряд других [1]. По мнению В.Д. Зорькина, «подобные недостатки вполне исправимы путем точечных изменений», вносимых по мере необходимости в действующий текст «живой Конституции». Это позволяет «не искажая сути правового смысла, заложенного в текст Конституции Российской Федерации, выявлять его актуальное значение в контексте современных социально-правовых реалий».

В связи с этим необходимо отметить, что давно ожидаемым, положительным явлением современной России стало появление постоянно действующего двухпалатного Парламента и закрепление его полномочий непосредственно в тексте действующей Конституции Российской Федерации 1993 г. Это был первый реальный законодательный шаг нового государства на пути становления системы разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, и важным фактором прогрессивного развития социально-политической и общественной жизни страны. Так, согласно статье 94 Конституции РФ, Федеральное Собрание — Парламент Российской Федерации — является представительным и законодательным органом Российской Федерации. В связи с этим часть 1 статьи 104 Конституции наделяет представителей обеих палат Федерального Собрания Российской Федерации, и депутатов Государственной Думы, и членов Совета Федерации, правом законодательной инициативы. Но это вовсе не означает, что исполнительная власть полностью отстранена от участия в выработке и принятии законодательных актов и других важных государственных решений.

Требования международного стандарта разделения властей заключаются в том, чтобы ни одна ветвь государственной власти не доминировала над другой, а закрепленная в Конституции система «сдержек и противовесов» уравнивала их полномочия и не позволяла ни одной из ветвей власти их узурпировать.

Анализ конституционно-правовой и общественно-политической литературы за последние годы и 25-летняя практика действия Конституции России позволяют с уверенностью утверждать, что государственная власть в тексте Основного закона страны распределена с явным перекосом в пользу исполнительной власти. Сложившаяся к настоящему времени в современной России однобокая, гипертрофированная система разделения властей, закрепленная в Конституции Российской Федерации, не позволяет эффективно решать многие накопившиеся социально-экономические и общественно-политические проблемы, становится тормозом для демократического развития страны и формирования полноценного гражданского общества.

Суть предлагаемых и обсуждаемых в рамках настоящей статьи точечных изменений и дополнений в текст действующей Конституции Российской Федерации, не претендуя на их полноту, состоит в следующем.

Во-первых, в настоящее время, по Конституции Российской Федерации, практически вся реальная государственная власть страны сосредоточена в руках Президента России. Парламент имеет минимальные полномочия чисто декоративного характера.

Во-вторых, российский парламент изначально, по Конституции России, лишен одной из своих ключевых функций — контрольной. Парламент не имел и не имеет реальных полномочий на осуществление контроля деятельности Правительства и Президента Российской Федерации. Даже российские министры длительный период находились вне контроля парламента, поскольку Конституция РФ не содержала императивных норм, касающихся конституционно-правовой ответственности министров. Министры замещают государственные должности и оставляют их не в силу воли Парламента, а в результате назначения на министерский пост Президентом РФ или главой Правительства РФ, и подотчетны только последним. Поэтому в целях повышения ответственности министров за порученное дело важно наделить Государственную Думу РФ правом выражать недоверие министру. Зависимость исполнительной власти от власти законодательной в правовом демократическом государстве является наглядным свидетельством демократичности конституционного строя. В соответствии с Международными стандартами разделения властей законодательная власть, как правило, выполняет контрольную функцию в отношении исполнительной власти. Этот принцип разделения властей еще раз нашел свое подтверждение в Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению

СБСЕ, когда при представительной форме правления «исполнительная власть подотчетна избранным законодательным органам или избирателям» [2].

Государственная Дума, в ее современном виде, не обладая достаточными контрольными функциями сама по себе, в сложившейся в современной России системе разделения властей, не является серьезным политическим фактором, какие бы решения она не принимала. С момента принятия Конституции РФ образца 1993 г. для прогрессивной общественности стал очевиден тот факт, что при отсутствии контрольных полномочий Парламента законодательная власть будет окончательно превращена в придаток исполнительной власти, необходимый последней для проталкивания угодных ей законов. Столь ущербный статус Государственной Думы усугубляется еще и тем обстоятельством, что нижняя палата парламента не является юридическим лицом. Финансовые средства на ее содержание поступают из аппарата Президента России. В целях защиты Государственной Думы РФ от давления исполнительной власти, по обоснованному мнению В.И. Осейчука, «В Конституции России необходимо закрепить положение о том, что Президент РФ не имеет право распускать нижнюю палату парламента» [5, с. 130].

В-третьих, наличие двухпалатной структуры Федерального Собрания Российской Федерации: верхней палаты — Совета Федерации и нижней палаты — Государственной Думы, по мнению ряда российских ученых, представляется не эффективной, нецелесообразной и недостаточно обоснованной, как в теоретическом, так и в практическом отношениях [4, с. 166-171]. Верхняя палата российского парламента — Совет Федерации, в соответствии с ч. 2 ст. 95 Конституции РФ, формируется из двух представителей каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органа государственной власти. Фактически это назначенцы, поскольку избиратель, в соответствии с действующим избирательным законодательством России, практически исключен из процесса формирования верхней палаты парламента Российской Федерации.

Создание нового конституционного органа — верхней палаты парламента России в 1993 г. также стало результатом компромисса федеральных и региональных элит, изначально ориентированного на соблюдение баланса их интересов. Если в первые годы образование Совета Федерации как верхней палаты парламента, ее существование еще можно было как-то оправдать, поскольку по должности в нее входили избранные народом первые руководители законодательной и исполнительной власти регионов, то в настоящее время туда назначаются бывшие руководители федеральных и региональных структур власти, пенсионеры и обычные рядовые чиновники-назначенцы. Заседание Комитетов Совета Федерации превратилось в имитацию бурной деятельности без видимых и ощутимых для пользы избирателей положительных результатов. Представляется, что надобность в такой палате отпала. Эта мера позволит повысить авторитет Парламента как единственного законодательного органа России и ответственность парламентариев перед избирателями за качество принимаемых законов, а также разгрузить законодательную ветвь власти от ненужной бюрократической волокиты.

В-четвертых, откровенная слабость и немощность российского парламента на фоне сильных президентских структур затрудняют постановку в повестку дня вопроса о назревших изменениях и дополнениях Конституции России, а также других важных вопросов. Например: о наделении парламента достаточными контрольными функциями; о повышении статуса нижней палаты парламента в сторону расширения ее прав и возможностей; об отмене отдельных устаревших норм Конституции и вынесения этих вопросов на референдум; о принятии по отдельным вопросам конституционного строительства специального федерального конституционного закона. Так, например, подготовленные в свое время Комитетом Государственной Думы по конституционному законодательству и местному самоуправлению и принятые Государственной Думой поправки и изменения, направленные на усиление парламентского контроля, были отклонены верхней палатой без объяснения причин. В Совете Федерации, как известно, доминирующей является позиция исполнительной власти. К числу серьезных наработок Государственной Думы Российской Федерации можно отнести следующие предложенные Комитетами поправки, дополнения и изменения в федеральные конституционные законы: «Президенту России требуется согласие Государственной Думы не только для назначения премьер-министра, но и его заместителей, министров силового блока (МВД РФ, МИД РФ, МО РФ), руководителей ФСБ, Следственного Комитета РФ, Федеральной таможенной службы РФ; Парламент может отправить в отставку любого члена Правительства РФ (при повторном выражении недоверия этому лицу); явка в Парламентскую комиссию по расследованию обязательна для вызываемых лиц, с обязательным предоставлением необходимых документов; в случае противоречия Указов Президента РФ Конституции РФ и Федеральным

законам — действуют последние; Президент РФ должен утверждать военную доктрину в соответствии с Федеральным законом «Об обороне», и ряд других.

Некоторые предложенные поправки активно обсуждались и были учтены при разработке и последующем внесении изменений в Конституцию России.

В-пятых, очевидной стала необходимость коренного изменения смысла п. 4 ст. 15 Конституции РФ, в котором закреплено положение о том, что «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». По сути речь идет о примате международного права, международного договора над суверенным законодательством страны, что в принципе недопустимо. Буквальное исполнение требований данной нормы лишает Россию, как независимую страну, государственного суверенитета, поскольку предписывают нашему государству подчиняться так называемому международному сообществу в лице специализированных международных учреждений и органов (Организация Объединенных Наций, Всемирная организация здравоохранения, Всемирный банк, Международный валютный фонд, Европейский Суд по правам человека и др.).

По сути, данные специализированные международные учреждения, органы и организации абсолютно законно, основываясь на нашей Конституции и разъяснениях Верховного и Конституционного судов Российской Федерации, дают обязательные для исполнения указания органам законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления. При этом исполнение императивных норм международного права на территории Российской Федерации обязательно и отклонение от этих норм недопустимо. Это и есть вмешательство в наши внутренние дела, в наш государственный суверенитет, а по сути это правовая диверсия против нашей страны. В современном однополярном мире во главе с США понимание сути принципов международного права деформировалось. На фоне политической эскалации Соединенные Штаты Америки, их приспешники из стран Евросоюза делают все возможное для ослабления нашей страны, всячески препятствуют созданию в России юридических механизмов противодействия незаконным санкциям и другим мерам экономического характера. Политически ангажированными являются Международный коммерческий арбитраж, Международный торговый, Международный экономический и Международный спортивный суды, Европейский суд по правам человека и другие международные органы, учреждения и организации. Приоритет политической целесообразности над международным правом в деятельности этих судебных организаций стал очевиден. В этих условиях, и в целях правовой защиты суверенитета и национальной безопасности нашей страны, успешной реализации собственных национальных и геополитических интересов, ставку необходимо делать на собственное национальное законодательство.

В-шестых, как известно, к числу наиболее сложных и важных проблем Конституции РФ относится проблема закрепления в ее нормах статуса народов России. О них в тексте Основного закона страны не сказано ни одного слова. Как будто Россию населяют не русский народ и другие народы, а какие-то мифические инопланетные существа. По образному выражению В.В. Жириновского «в России живут какие-то непонятные люди без рода-племени». При этом лидер ЛДПР предлагает внести в текст Преамбулы Конституции РФ вполне конкретную формулировку: «Мы, русские и другие народы России договорились о нижеследующем...» [3], вместо аморфной, но, по мнению западных политтехнологов, вполне «политкорректной»: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации...». Действительно, и с этим никто не спорит, в России вместе с русским народом живет более ста народов, а не один «многонациональный народ».

Принятию такой поправки мешает вот уже более 25 лет делящаяся и затянувшаяся дискуссия политиков и ученых в области философии, филологии, лингвистики, этнологии, юриспруденции относительно содержания понятий «нация», «национальность», «русская нация» и их трактовка в науке и гражданском обществе в такой многонациональной стране как Россия. По этой же причине в марте 2017 г. была приостановлена разработка заказанного федеральной властью проекта Федерального закона «О российской нации». Руководитель проекта — известный этнолог В.А. Тишков, в то время заместитель председателя Президиума Совета по межнациональным отношениям при Президенте РФ. В результате название и содержание данного Закона было изменено. В настоящее время ведется работа над проектом нового Федерального закона под условным названием «Закон об основных принципах государственной национальной политики в Российской Федерации». Разрабатываемый проект в полной мере коррелируется с принятой в декабре 2012 г. Стратегией государственной национальной политики

Российской Федерации на период до 2025 г., определяющей целевые ориентиры в регулировании данной сферы общественных отношений.

И, наконец, седьмое. В ходе подготовки и проведения конституционной реформы в России необходимо исключить диспропорции в распределении государственной власти в пользу исполнительной власти. Представляется возможным — и для этого решения никаких препятствий действующая Конституция РФ не содержит — возложить всю полноту исполнительной власти на Президента РФ, который этой властью реально обладает. Фактически, в настоящее время вся полнота исполнительной власти находится в руках Президента РФ и его администрации, а ответственность возлагается на Правительство РФ. То есть «де-юре» необходимо привести в соответствие с «де-факто». Для устранения данного противоречия в Конституции РФ необходимо установление юридической ответственности Президента РФ за действия исполнительной власти и закрепление данного факта в следующей формулировке: «Исполнительная власть осуществляется Президентом Российской Федерации». Тем более, что, как правило, решение всех крупных проблем как внутри страны, так и за рубежом, связывают именно с деятельностью Президента РФ.

Возглавив исполнительную власть, Президент РФ одновременно сможет отменить множество существующих в настоящее время дублирующих функций и, соответственно, дублирующих структур, как в собственной Администрации, так и в Правительстве РФ, что позволит реально снять огромную перегруженность этого института государственной власти в стране.

Большинство отмеченных противоречий, предложений и аргументов стали предметом активной дискуссии в процессе обсуждения и внесения поправок в Конституцию России, направленных на укрепление роли законодательной ветви власти, повышения ответственности исполнительной власти и приоритета национального законодательства. Вместе с тем, не все проблемные вопросы, рассмотренные в статье, нашли свое полное разрешение в рамках проведенной конституционно-правовой реформы. Успешная реализация принципа разделения государственной власти, эффективность деятельности органов публичной власти и укрепление конституционных гарантий прав граждан в ближайшее время должны стать основной задачей исследователей, законодателя и общественных институтов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Валерий Зорькин. Буква и дух Конституции // Российская газета. 2018. 10 окт.
2. Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (принят 29 июня 1990 г. 35 государствами — участниками совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе) [Электронный ресурс]. URL: docs.cntd.ru/document/901731980
3. Жириновский В.В. Конституция должна защищать права русских людей // Аргументы недели. 2018. 27 июня.
4. Мау В. Конституция 1993 года и экономические реформы России // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. № 4 (45).
5. Осейчук В.И. Народ России как субъект строительства демократического правового социального государства: монография. Тюмень: Изд-во Тюменского гос. ун-та, 2007.