

# § 7 ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ И ПРАВОВЫЕ СИСТЕМЫ

С.Л. Сергеева

## ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ИНСТИТУТОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ: КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПРАКТИКА (КОМПАРАТИВНЫЙ АНАЛИЗ)

**Аннотация:** На основе анализа основных индикаторов эффективного функционирования политических систем государства: реальное разделение властей – исполнительной, законодательной и судебной, а также необходимость баланса властей и систему сдержек и противовесов, автор представил компаративный анализ государственного устройства стран США, Франции и России. На базе рассмотрения опыта взаимодействия исполнительной, законодательной и судебной властей ведущих западных стран, автор показал особенности и проблемы деятельности государственного устройства в современной России, а также выявил тенденции развития и необходимые инициативы для перехода российской суперпрезидентской формы правления к президентско-парламентской.

**Ключевые слова:** политическая система, государственное управление, государственная власть, государственное устройство, разделение властей, политическая система США, политическая система Франции, политическая система России, президентская форма правления, президентско-парламентская форма правления, суперпрезидентская форма правления.

Президент Российской Федерации В.В. Путин в одной из своих предвыборных (2012 г.) статей подчеркнул: «Необходимо завершить создание в России такой политической системы, такой структуры социальных гарантий и защиты граждан, такой модели экономики, которые вместе составят единый, живой, постоянно развивающийся и одновременно устойчивый и стабильный, здоровый государственный организм, способный гарантировать суверенитет России и процветание граждан нашей великой державы на десятилетия вперед»<sup>1</sup>. Безусловно, успешная модернизация политической системы современной России касается, прежде всего, эффективного функционирования институтов государственного управления.

Но, индикаторами эффективного функционирования политической системы государства должно являться, прежде всего, реальное **разделение властей**: исполнительной, законодательной и судебной. При этом, разделение властей отнюдь не предполагает создание «барьеров» между различными ветвями власти. Это невозможно, поскольку речь идёт о **едином институте, единой государственной**

**власти**. В государстве не может быть несколько различных по своей сущности властей: это исключается концепцией государственного суверенитета. Единство государственной власти при необходимом разграничении её ветвей порождает переплетение некоторых её элементов: **их взаимодействие, взаимозависимость и взаимопроникновение**.

Но, при всем их взаимопроникновении, необходимо реальное разделение властей как одной из важнейших политических характеристик модернизации. Концепция разделения властей получила ещё два важных направления: **необходимость баланса властей и систему сдержек и противовесов**. Обе проблемы впервые решались ещё при принятии конституции США. Основатели конституции США стремились к уравниванию ветвей власти, с тем чтобы ни одна из них не была такой, которая могла бы выделиться над другой, подавлять её. Их скоординированность получила название баланса властей. Практически те же цели имеет система сдержек и противовесов, но в данном случае, каждая ветвь власти не только уравнивает, но и ограничивает другую. Например, президент США или другой президентской республики не может распустить конгресс (парламент), но и конгресс не может сместить президента и руководимых им министров (кроме случаев импичмента); президент может задержать закон конгресса путём

<sup>1</sup> Путин В.В. «Россия сосредотачивается – вызовы, на которые мы должны ответить» // «Известия» от 16 января 2012 г.

отлагательного вето, но конгресс, в свою очередь, может преодолеть его 2/3 голосов. Вотум недоверия министрам не предусмотрен, их нельзя уволить таким путём, но в США само назначение министров нуждается в согласии Сената. Верховный суд осуществляет конституционный контроль и вправе признавать законы Конгресса недействующими. В отличие от президентской республики США, в парламентской республике или парламентской монархии система сдержек и противовесов имеет другие механизмы действия. При парламентской системе правления, например, можно отправить в отставку правительство, выразив ему вотум недоверия; однако глава государства имеет выбор: отправить в отставку правительство или распустить парламент с назначением новых выборов.

Какова же модель государственного устройства в Российской Федерации? Формирование и функционирование политической системы, основанной на теории разделения властей, получило свое воплощение в Конституции РФ 1993 г., одним из наиболее важных результатов принятия которой стало формирование новой системы высших органов государственной власти в России.

Конституция РФ 1993 г. закрепила в качестве принципа конституционного строя разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную. В соответствии с Конституцией на федеральном уровне исполнительную власть в РФ осуществляет Правительство РФ, законодательную власть – Федеральное собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), судебную власть – Конституционный, Верховный и Высший Арбитражный и иные федеральные суды, которые могут образовываться в соответствии с федеральным конституционным законом. Таким образом, государственная власть в Российской Федерации (ст.11) осуществляется Правительством РФ наряду с Президентом, Федеральным собранием и судами РФ.

Суть новизны концепции исполнительной власти, воспринятой Конституцией РФ 1993 г., состоит прежде всего в том, что в российской Конституции говорится уже о четырёх основных субъектах государственной власти, а президент и правительство обозначены отдельно. Президент не является главой исполнительной власти и высшим должностным лицом. Согласно Конституции РФ исполнительную власть РФ осуществляет Правительство РФ (ст. 110). Однако практика политической жизни показывает, что, хотя Президент РФ и не является главой исполнительной власти, многие его полномочия и решения касаются сферы деятельности правительства и органов исполнительной власти.

В сегодняшней России, действующая Конституция выводит президента за рамки разделения властей и тем самым придаёт легитимность его всевластию. Нельзя не признать тот факт, что согласно Конституции РФ, президент явно выходит за рамки системы разделения властей, возвышается над всеми ветвями государственной власти. Согласно конституционным нормам президент

определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, имеет право издавать указы, вносить свои законодательные инициативы на рассмотрение Федерального Собрания РФ, назначать председателя правительства РФ и ряд других должностных лиц в системе исполнительной власти, председательствовать на заседаниях правительства и в любой момент по своему усмотрению отправить правительство в отставку. Такие конституционные полномочия президента позволяют сделать вывод о том, что в России президент, не являясь главой правительства, обладает широким кругом прерогатив высшей исполнительной власти.

Таким образом, очевидно, что в настоящее время президент России и его администрация определяют стратегические направления деятельности высшей исполнительной власти в стране и в значительной степени контролируют деятельность правительства. Со своей стороны, правительство призвано осуществлять реализацию согласованных с президентом направлений государственной политики и обеспечивать непосредственное управление системой исполнительных органов власти. Совершенно очевидно, что президент формально не возглавляет исполнительную власть, но фактически осуществляет, более того, берет на себя роль высшей исполнительной власти. Значение института президентства в РФ не исчерпывается статусом главы государства, гаранта Конституции. Другая его характеристика – как высшего руководителя исполнительной власти – также имеет фактическую основу, хотя прямо Конституция об этом не говорит. Действующие конституционные нормы закрепляют определяющее, главенствующее положение президента РФ по отношению к исполнительной власти. Это проявляется в весомых, эффективных конституционных полномочиях президента РФ по формированию правительства, воздействию на его работу, на исполнительную власть в целом.

Президент РФ также имеет решающие права по назначению главы правительства, других его членов, может отменять акты правительства РФ в случае противоречия своим указам. Правительство РФ издает свои постановления и распоряжения на основании и во исполнение не только Конституции РФ, федеральных законов, но и нормативных указов главы государства. Председатель правительства РФ, определяя основные направления его деятельности и организуя его работу, также руководствуется не только Конституцией РФ и федеральными законами, но и указами президента РФ. Конституцией РФ к его компетенции прямо отнесены полномочия исполнительной власти в области внешней политики, обороны и безопасности<sup>2</sup>. Но, согласно указу Президента РФ «Вопросы системы и структуры феде-

<sup>2</sup> Конституция РФ (ст. 114, д): «Правительство РФ осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации».

ральных органов исполнительной власти»<sup>3</sup> пять «силовых» министерств, 11 федеральных служб и 4 федеральных агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации. Таким образом, установлена непосредственная подведомственность Президенту РФ «силовых» органов федеральной исполнительной власти, в настоящее время *обеспечивающих защиту самой власти*. По Конституции РФ, исполнительная власть принадлежит правительству, в то время как именно президент руководит наиболее влиятельными министрами, приглашает к себе председателя правительства с отчетом, организует отчетные заседания правительства, на которых председательствует, вызывает министров, которым дает указания, минуя главу правительства, без его ведома Генеральный прокурор не решает некоторых принципиальных вопросов и т.д. Вместе с тем, деятельность в российской практике еще одной ветви власти – судебной, которая по сути своей для эффективного функционирования политической системы должна быть направлена на сдерживание и противовес другим ветвям власти – исполнительной и законодательной, в настоящее время направлена на *сохранение стабильности самой власти*.

Итак, объем реальных полномочий президента РФ по осуществлению исполнительной власти – постоянная величина и этот объем не определяется составом парламента и правительства, а, наоборот, последнее зависит от главы государства. При этом, президент РФ не только обладает большими конституционными прерогативами, но и опирается на громоздкий бюрократический аппарат.

Необходимо обратить внимание на то, что у правительства и его главы имеется целый ряд присущих только ему конституционных полномочий. Так, правительство разрабатывает и представляет Государственной Думе проект федерального бюджета (это – одно из ключевых полномочий федеральной исполнительной власти, поскольку от того, как будет принят федеральный бюджет, во многом зависит степень реализации всех направлений государственной политики); имеет право на законодательную инициативу, что позволяет правительству выдвигать свои законодательные приоритеты; Председатель правительства наделён правом представлять президенту предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти; правительство осуществляет управление таким крупномасштабным элементом социально-экономической инфраструктуры нашей страны, как федеральная собственность и, наконец, на правительство, как и на президента, возложена ответственность за осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации<sup>4</sup>. Следует подчеркнуть в данной связи, что эта конституционная норма

при всей ее принципиальной важности носит общий характер, и ее реализация требует особо отлаженного механизма взаимодействия президентских структур и правительственных подразделений.

Таким образом, правительство РФ обладает наличием целого ряда исключительно важных прерогатив в сфере осуществления полномочий высшей исполнительной власти, что позволяет ему действовать достаточно инициативно и самостоятельно. Тем не менее, этой самостоятельности явно недостаточно и *необходимо усиление как независимости правительства от президента, так и реального парламентского контроля над деятельностью самого правительства*.

Позиция, озвученная в своем первом Послании Федеральному Собранию РФ<sup>5</sup> Д.А. Медведевым 5 ноября 2008 г., позволяет утверждать, что процесс создания ответственного Правительства уже начался: первым шагом в данном направлении можно считать его предложение о ежегодном отчете Правительства перед Государственной Думой «по итогам деятельности и по вопросам, поставленным непосредственно Парламентом». Для воплощения этой идеи потребовалось внести соответствующие изменения в ч. 1 ст. 103 и п. «а» ч. 1 ст. 114 Конституции<sup>6</sup> и Федеральный конституционный закон «О Правительстве РФ» (ст. 13, 28, 40.1)<sup>7</sup>.

Что касается ситуации, сложившейся сегодня по факту после парламентских выборов в Государственную Думу Федерального Собрания РФ VI созыва, которые состоялись 4 декабря 2011 г., именно Президент и будущий Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев (как было объявлено на расширенном съезде партии «Единая Россия» 24 сентября 2011 г.) является главой партии «Единая Россия». В настоящее время в «Единую Россию», набравшей на последних парламентских выборах 49,32% голосов<sup>8</sup>, входят большинство глав регионов и муниципальных образований и, соответственно, «партия власти» имеет большинство мест в большинстве региональных парламентах, а также 238 из 450 мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания РФ VI созыва<sup>9</sup>, то делать выводы о том, что это и есть

<sup>5</sup> Российская газета. 2008. 6 ноября.

<sup>6</sup> Федеральный конституционный закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства РФ» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 1. Ст. 2.

<sup>7</sup> Федеральный конституционный закон от 30 декабря 2008 г. № 8-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Правительстве РФ» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 1. Ст.3.

<sup>8</sup> Центральная избирательная комиссия РФ <http://www.vyborgy.izbirkom.ru> Дата голосования 4 декабря 2011 г.

<sup>9</sup> <http://gazduma.ru/news> данные на 10 декабря 2011 г.

<sup>3</sup> Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 года N 724 г. Москва «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти».

<sup>4</sup> Конституция РФ.

Правительство парламентского большинства, пока преждевременно. Сейчас это скорее наоборот – *система настоящей «президентской Государственной Думы» или будущей «премьерской Государственной Думы», делающая правительство еще более безответственным. В отсутствие политической конкуренции и полноценных партий, а также до закрепления минимальных нормативных основ этой системы, она будет лишь имитацией.*

Следует отметить, что главы Конституции РФ, посвященные федеральным органам государственной власти, пронизывает мысль о единстве президента и правительства. Действительно, правительство по российской Конституции выступает, можно сказать, как «президентская команда». Конституция, с учётом «двуглавости» исполнительной власти стремится исключить конфликт между президентом и председателем правительства, но явно прослеживается возвышение одной «головой» над другой. У президента есть конституционное право отправить в отставку негодное ему правительство, не спрашивая на это разрешения парламента. По Конституции РФ Правительство РФ не зависит от парламента. Так что поле самостоятельной деятельности у председателя правительства достаточно ограничено.

Президент имеет право ставить перед Государственной Думой вопрос о доверии правительству, в случае отказа в доверии президент получает право либо отправить в отставку правительство, либо распустить «нижнюю палату» парламента. При формировании же исполнительной власти, главе российского государства требуется получить согласие Государственной Думы на назначение председателя правительства, но кандидатура для согласования может быть предложена Главой Государства не более трёх раз. Если же российская Государственная Дума трижды отклоняет представленные кандидатуры, президент распускает её и назначает председателя правительства уже без всякой санкции парламента. Так как возможности для политического торга у Государственной Думы жёстко ограничены (ст.111), и она вынуждена идти на уступки главе государства и принимать предложенную президентом кандидатуру. Становится совершенно очевидным, что если в парламенте получит большинство одна партия, а президентом станет представитель другой партии или внепартийный лидер, то последний *получает возможность «распустить» своих политических противников и тем самым аннулировать результаты народного голосования.* Соответственно, у российского главы государства сосредоточены все важнейшие рычаги управления государственного механизма.

При наличии в политической системе дуализма высшей исполнительной власти в лице президента и премьера, степень контроля главы государства над главой правительства во многом зависит от того, имеет ли премьер

поддержку своей политической линии у парламентского большинства. Например, во Франции и в ряде других европейских стран расклад политических сил может быть таким, что президент является представителем одной партии, а премьер – представителем другой партии и опирается при этом на парламентское большинство. В этом случае глава государства, рассматривая возможность использования своего конституционного полномочия отправить негодного ему премьера в отставку, должен для себя решить, готов ли он идти на прямую конфронтацию с парламентом вплоть до его роспуска. Как показывает практика европейской политики, президенты нередко вынуждены смириться с тем, что им приходится взаимодействовать с премьерами, которые часто выступают вопреки президентской воле. В случае «демократического противостояния» президента, правительства и парламента достаточно ценен опыт мирного «институционального сосуществования» оппозиционно настроенных друг другу президента и правительства Франции. Он говорит о принципиальной возможности сотрудничества двух ветвей власти даже с различной политической окраской. Оставаясь в пределах Конституции, президент и правительство Франции смогли разграничить сферы своей деятельности таким образом, что удалось избежать кризиса власти в стране. Президент сосредоточил свое внимание на вопросах обороны и внешней политики, бесспорно закрепленных за ним Конституцией, сохраняя при этом роль «арбитра» нации, правительство же сосредоточилось на вопросах внутренней политики.

Из вышесказанного следует вывод, что решение президента назначить кого-либо на пост председателя правительства или отправить его в отставку на сегодняшний день не зависит от соотношения сил в парламенте. При этом, существует прямая ответственность председателя правительства перед президентом и достаточно слабая – перед парламентом. Чрезвычайно сильная президентская власть сосуществует со слабой парламентской. Между ними нет четкого разделения компетенций, поскольку президент имеет право издавать указы, он же определяет состав правительства, в то время как парламент фактически лишен возможности контролировать деятельность кабинета. Соответственно, то, что в рамках современной политической системы РФ правительство не зависит от Федерального Собрания, чем правительства от парламента во многих других странах, отнюдь не означает отсутствия насущной необходимости усиления баланса властей и системы сдержек и противовесов между всеми ветвями власти в России.

Таким образом, своеобразие современного этапа развития российской государственности состоит в том, что в Конституции РФ закреплен универсальный для демократии принцип разделения властей, однако на практике этот принцип реализуется с очень большими трудностями.

Не является открытием то, что в настоящее время баланс властей в России явно смещен в пользу исполнительной власти и, прежде всего, президентской власти.

Чтобы понять положение российского института президента в «семье» аналогичных институтов стран США и Франции, необходимо привести несколько примеров. Президент России, как известно, имеет право роспуска «нижней палаты» парламента. Этого права нет у президента США. У российского президента оно есть, но ограничено рядом условий (трёхкратный отказ Государственной Думы дать согласие на назначение председателя правительства и выражения Государственной Думой недоверия правительству). В этом компоненте глава российского государства несколько «уступает» президенту Франции, так как право президента Франции распускать парламент формально ничем не ограничено.

Однако в области формирования правительства полномочия российского президента заметно выходят за пределы, установленные и американской, и французской моделями. При формировании исполнительной власти, главе российского государства требуется получить согласие «нижней палаты» лишь на назначение председателя правительства, но при трёхкратном отклонении президентских кандидатур это назначение может состояться и без всякого согласования. В то же время президент США согласовывает с Сенатом кандидатуры практически всех высших чиновников. Хотя свою роль тут играет традиция: согласие сенаторов – чаще всего лишь формальность. Президент Франции, назначая премьер-министра и других министров, обязан учитывать, что правительство должно ещё получить вотум доверия Национального Собрания. Более того, Национальное Собрание Франции может отклонять кандидатуру премьер-министра и программу правительства неограниченное число раз. В случае, если Национальное Собрание выразит своё неодобрение, правительство подаёт в отставку. Избежать данной процедуры невозможно.

Российский президент вправе отправить в отставку правительство тогда, когда посчитает это нужным, не спрашивая согласия у парламента. Французский президент таким правом не обладает. Премьер-министр, будучи назначенным, становится фигурой довольно самостоятельной, чего нельзя сказать о премьер-министре России. Более того, способность мирного «институционального сосуществования» полярно настроенных президента и правительства во Франции говорит о принципиальной возможности сотрудничества двух ветвей власти с различной политической окраской. Что касается американского президента, то он, воплощая в себе черты и главы государства и премьера, соответственно, свободен в решении вопроса об отставках своих министров.

Таким образом, анализ статуса российского президента, его роль и место в системе других действующих по-

литических институтов позволяет увидеть как общие, так и отличительные элементы с известными политическими моделями. В данной связи, следует особо подчеркнуть, что российская политическая система не подстроилась ни под американскую модель президентской республики, при которой президент является и главой государства и главой правительства, ни под французскую модель, соединяющую черты и парламентской (где правительство несёт ответственность перед нижней палатой парламента) и президентской республики, поскольку глава государства избирается без участия парламента и назначает правительство. Но, французская модель, при этом, имеет единую основу, включая президента республики и премьер-министра, где институт президентства не стоит над ветвями власти, как это имеет место в России. Таким образом, если французскую и американскую модели отличают зависимость президента от позиций и действий парламента, то российскому же президенту политическая система позволяет сосредоточить еще более сильную власть, чем власть американского и французского президентов, поскольку конституционные нормы закрепляют определяющее, главенствующее положение президента РФ как по отношению к исполнительной власти, так и по отношению к законодательной. Главенство президента РФ по отношению к правительству не зависит от соотношения политических сил в парламенте. Совершенно очевидно, что баланс властных полномочий усилен в Конституции РФ в пользу Президента. Но из этого не должно следовать, что Президент должен пользоваться этими полномочиями всемерно. Во Франции тоже полномочия Президента чрезмерно велики, но французские президенты пользуются ими очень осторожно, и *все зависит от уровня политической культуры лидера нации*. Таким образом, соотношение полномочий президента, правительства и парламента характеризуют форму правления современной России как *суперпрезидентскую или сверхпрезидентскую* (это не новая позиция множества как западных, так и отечественных исследователей).

Характеризуя режим, сложившийся в России как суперпрезидентский, необходимо выявить ряд недостатков этого суперпрезидентиализма:

- Такой режим только на первый взгляд может показаться сильным. На практике же в нем слишком много зависит от одного человека, его компетентности, благоразумия и просто здоровья, что делает подобные системы хрупкими и уязвимыми. Любая болезнь или отсутствие президента автоматически создают вакуум власти.
- Суперпрезидентиализм порождает искушение проводить политику, которую на Западе называют «winner – takes – all – politics» («победитель забирает все»). От президентских выборов зависит так много, что проигрыш на них почти равнозначен исключению

из политической жизни. В странах, где парламенты сильнее, а контроль президентов над политической жизнью не столь всеобъемлющ, проигрыш на выборах не означает полной потери причастности к власти, поэтому у проигравших меньше нужды прибегать к незаконным и насильственным действиям. Меньше там и возможностей для обмана и манипуляций.

- Поскольку при суперпрезидентской системе исполнительная власть практически полностью распоряжается государственными средствами, а парламент их расходования практически не контролирует, создаются и благоприятные условия для коррупции. Но от нее, как показывает опыт США, Японии и других стран, не защищает даже сильный парламентский контроль. Но он хотя бы уменьшает возможности для хищений и делает их рискованным занятием. При суперпрезидентской системе лица, распоряжающиеся государственными средствами, фактически ответственны только перед президентом.
- Суперпрезидентская система создает еще одну серьезную проблему: она препятствует укреплению партий, столь важных для консолидации демократии. Действительно, стимулы к развитию партий прямо связаны с влиятельностью парламента, где последние действуют. Слабость российского парламента по сравнению с президентской властью ослабляют заинтересованность политиков в партийном строительстве. Суперпрезидентская система затормозила становление партий, создана иллюзия многопартийности при активной деятельности «партии власти», произошло выхолащивание самой сути парламентаризма.

Необходимо особо подчеркнуть, что Россия начала реформы в неблагоприятных условиях, и в процессе преобразований были сформированы не лучшие политические институты. Столкнувшись с необходимостью быстро проводить радикальные экономические реформы, первый Президент России и его окружение сознательно пошли на создание сильной исполнительной власти (фактически сосредоточенной в руках президента) и подрыв принципа разделения властей при создании Конституции 1993 г. **Однако политические механизмы, созданные для решения краткосрочных задач экономической реформы, пришли в противоречие с долгосрочными целями перехода к демократии.** Соответственно, нынешней стадии модернизации политической системы должны соответствовать новые, более совершенные политические институты.

Необходимо подчеркнуть, что важными отличительными признаками президентства при смешанной форме правления являются всенародное избрание президента, его самостоятельные полномочия, не требующие контрастности, парламентская ответственность правительства, участие в той или иной форме парламента в формировании правительства. Главное различие между президентской и

парламентской республиками – в способе политической ответственности правительств. Соответственно, модернизация российской политической системы, реальный баланс властей и наличие сдержек и противовесов возможны только при **трансформации суперпрезидентской системы правления в президентско-парламентскую с наличием парламентской ответственности правительства.** Для этого необходимо проведение следующих инициатив:

- Необходимо изменение самой природы суперпрезидентской власти в России: реальная возможность противостояния президенту других центров власти – исполнительной, законодательной, судебной.
- Необходимо движение к изменению самой исполнительной власти, прежде всего относительно независимой (или в меньшей степени зависимой) от президента. Председатель правительства должен возглавлять правительство, которое подотчетно парламента, так называемое **Правительство парламентского большинства** (введение ежегодного отчета Правительства перед Государственной Думой «по итогам деятельности и по вопросам поставленным непосредственно Парламентом» в соответствии с изменениями в Конституции РФ и ФКЗ «Правительстве РФ» 30 декабря 2008 г. явно недостаточно<sup>10</sup>). Парламент должен реально участвовать в принятии политических решений. В противном случае, нет осмысленного выражения воли народа, значит, нет и модернизации.
- Необходимо, чтобы парламентское большинство непосредственно предлагало Президенту и кандидатуру Председателя Правительства, и состав Правительства (может быть частичный), а Президент своим указом утверждал тот список во главе с Председателем, который предложен парламентским большинством. Для этого могут быть использованы следующие варианты:
  1. **Изменения в Конституции РФ:** в ст. 111 (ч. 1) должно быть указано, что Председатель Правительства назначается Президентом по представлению парламентского большинства, равно как и члены Правительства (ч. 2 ст. 112) (возможен также вариант, согласно которому Председатель Правительства назначается Государственной Думой по предложению Президента). Ст. 116 должна закрепить обязанность Правительства сложить полномочия перед вновь избранной Государственной Думой, а ч. 2 ст. 117 – гра-

<sup>10</sup> Федеральный конституционный закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства РФ» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 1. Ст. 2.  
Федеральный конституционный закон от 30 декабря 2008 г. № 8-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Правительстве РФ» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 1. Ст. 3.

ничить право Президента просто по собственному усмотрению отправлять Правительство в отставку.

2. **Без изменений в Конституции РФ:** путем изменения только законодательной базы и Регламента Государственной Думы. Так, например, в Федеральном конституционном законе «О Правительстве РФ» может быть детализирована процедура предложения Председателем Правительства кандидатур на должности членов Правительства. А право свободного усмотрения Президента при принятии решения об отставке Правительства может быть «сбалансировано» включенным в данный Закон требованием относительно наличия мотивов и приниматься только после предварительных консультаций с нижней и верхней палатами Парламента, либо с условием обязательного получения для этого одобрения, скажем, 4/5 голосов в Государственной Думе и 2/3 голосов в Совете Федерации.
- Как указывалось, при наличии в политической системе развитых демократических государств дуализма высшей исполнительной власти в лице президента и премьера, степень контроля главы государства над главой правительства во многом зависит от того, имеет ли премьер поддержку своей политической линии у парламентского большинства. В этом случае глава государства, рассматривая возможность использования своего конституционного полномочия отправить неугодного ему премьера в отставку, должен для себя решить, готов ли он идти на прямую конфронтацию с парламентом вплоть до его роспуска (как показывает практика европейской политики, президенты нередко вынуждены смириться с тем, что им приходится взаимодействовать с премьерами, которые часто выступают вопреки президентской воле). Соответственно, при наличии у Президента РФ права назначения председателя правительства с согласия парламента, **смещение председателя правительства и отдельных министров должно быть прерогативой парламента**. При этом, в парламенте должно быть реальное чередование различных политических сил у власти, а не преимущественное представительство «партии власти», с парламентской ответственностью правительства.
- Необходим реальный противовес в виде судебной власти: в случае признания неконституционным любого закона, принятым парламентом и подписанный Президентом, обладание возможностью его отмены. Аннулирование указов Президента, если они не соответствуют Конституции<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Конституция РФ (ст. 90, п. 3): «Указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам».

Таким образом, две основные идеи – разделение властей и их единство – завоевание передовой общественной мысли, но они не являются абсолютными, самодовлеющими, необходимо учитывать реальный контекст их воплощения. Тезис о единстве власти как выражении исключительного суверенитета народа призван противостоять узурпации власти какими-либо классами, социальными группами, политическими организациями, партиями, военными и революционными советами и т.д. Единство системы власти в федеративном государстве служит целостности, укреплению государства, противостоять попыткам сепаратизма. Концепция разделения властей призвана служить эффективному государственному управлению, взаимному контролю властей, препятствовать попыткам сепаратизма. Но такое разделение не является панацеей в управлении обществом. Чтобы разделение властей стало плодотворным необходимо также соответствующий уровень политической культуры гражданского общества и государственного аппарата, не только разделение, но и ограничение всевластия системой сдержек и противовесов и др. Таким образом, концепция структуры власти должна базироваться на следующих позициях: **единство, разделение, взаимодействие властей и взаимный контроль**.

Бесконтрольное единство управления и политики, господство клиентелистских отношений начинают ослабевать там и тогда, где и когда начинает происходить процесс модернизации, т.е. перехода от традиционного общества к индустриальному. Политическими характеристиками модернизации являются, как известно, разделение властей, формирование народного представительства, законодательных учреждений, многопартийности, введение всеобщего избирательного права и т.д. Неотъемлемым свойством укрепления демократической системы является обеспечение возможности чередования различных политических сил у власти. В связи с этим, при систематической смене правительств, правящих партий и происходит складывание национальных моделей политических систем демократических стран.

### Библиография:

1. Путин В.В. «Россия сосредотачивается – вызовы, на которые мы должны ответить» // «Известия» от 16 января 2012 г.

### References (transliteration):

1. Putin V.V. «Rossiya sosredotachivaetsya – vyzovy, na kotorye my dolzhny otvetit'» // «Izvestiya» ot 16 yanvarya 2012 g.