

5. Понкин И.В. Сделать первый шаг в создании исследовательского продукта // Администратор образования. – 2023. – № 24. – С. 65–69.
6. Понкин И.В. Методология научных исследований и прикладной аналитики: Учебник. Изд. 4-е, дополн. и перераб. В 2 т. Т. 1: Прикладная аналитика. – М.: Буки Веди, 2023. – 500 с. – С. 58–59. <<https://moscouescole.ru/methodology4-1-2023/>>.
7. Понкин И.В. Иллюстрированное введение в прикладную аналитику. Приложение к учебнику «Методология научных исследований и прикладной аналитики». – М.: Буки Веди, 2024. – 88 с. <https://moscouescole.ru/2024/04/02/analyst-training/>
8. Понкин И.В., Лаптева А.И. Методология научных исследований и прикладной аналитики: Учебник. Изд. 4-е, дополн. и перераб. В 2 т. Т. 2: Научные исследования. – М.: Буки Веди, 2023. – 640 с. <https://moscouescole.ru/2023/06/29/methodology_4-2_2023/>.
9. Дегтярев М.В. Инновационные публично-правовые режимы и правовая инноватика: В вопросах и ответах / Под ред. д.ю.н., проф. И.В. Понкина / Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – М.: Буки Веди, 2024. – 108 с.
10. Дегтярев М.В. Инновационные публично-правовые режимы и реализующие их инновационные регуляторные технологии / Под ред. д.ю.н., проф. И.В. Понкина / Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – М.: Буки Веди, 2023. – 430 с.

Никонова Людмила Ивановна

доцент кафедры конституционного и международного права

юридического института НИУ «БелГУ»

кандидат юридических наук, доцент

(Белгород, Россия)

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ИНДИКАТОРЫ МЕХАНИЗМА СДЕРЖЕК И ПРОТИВОВЕСОВ В РОССИИ

Аннотация. На основе положений текста Базового закона Российской Федерации выделены основные индикаторы механизма сдержек и противовесов при организации, функционировании и взаимодействии органов, входящих в единую систему публичной власти, и признаваемые в качестве таковых в конституционной доктрине. Сделан вывод, что конституционная формализация индикаторов механизма сдержек и противовесов, включающих разный источник и способ формирования органов государственной вла-

сти, разный срок их полномочий и наличие элементов сдерживания, согласования и контроля между ветвями власти, направлена на взаимное уравнивание ветвей власти и превентивное разрешение конфликтов между ними.

Ключевые слова: Конституция, принцип разделения властей, механизм сдержек и противовесов, конституционные индикаторы

«Особая и высшая задача правового регулирования – держать динамику общества в рамках устойчивой системы, не допустить скатывания общества к неустойчивому состоянию» (Мальцев Г.В. Социальные основания права. Монография. М.: Норма, 2007. С. 48).

Являясь классической формулой теории конституционализма, принцип разделения властей, представляющий собой триаду в виде законодательной, исполнительной и судебной властей, будет реализован не только при функциональном разделении полномочий между ними, но и при условии наличия механизма взаимного сдерживания, согласования и контроля различных ветвей, гарантируя при этом сохранение их самостоятельности и независимости в принятии решений.

Характеризуя американскую модель принципа разделения властей, Ю.К. Краснов отмечает, что она дополнена детально разработанной системой «сдержек и противовесов», включающей «различные источники формирования органов государственной власти, разный срок их полномочий, создание продуманного механизма «снятия» диктаторских популистских властей» [1]. Установленные «отцами основателями» американского государства в тексте Конституции США 1787 г. индикаторы механизма сдержек и противовесов можно экстраполировать на формирование и деятельность федеральных органов, входящих в разные ветви единой государственной власти в России.

Реализуя положения ст. 3 Конституции Российской Федерации 1993 г., что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ», осуществляющий эту власть как «непосредственно, а также через органы государственной власти ...» [2], Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, избираемая напрямую гражданами, является классическим и наиболее оптимальным органом народного представительства, сформированным в соответствии с подлинным волеизъявлением российских граждан.

Совет Федерации Федерального Собрания России представляет интересы субъектов Российской Федерации. Граждане, проживающие на территории регионов, в выборах сенаторов участвуют опосредованно, т.е. через

органы законодательной (представительной) и исполнительной государственной власти субъектов России, тем самым «отражая разные стороны народного представительства в Российской Федерации» [3].

Не выпадают из контекста косвенного участия граждан в формировании этой палаты Федерального Собрания и представители Российской Федерации, назначаемые Президентом России (п. «в». ч. 2 ст. 95 Конституции Российской Федерации). Поэтому солидаризируемся с мнением О.Н. Булакова, что Совет Федерации является «участником системы отношений опосредованного народного представительства» [4, с. 82].

Оппонируя А.С. Борисову и В.А. Холодову считающим, что такой способ формирования Совета Федерации «подменяет представительство населения регионов представительством органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [5, с. 164] полагаем, что действующая модель комплектования состава этой палаты федерального парламента обусловлена непобедимостью реализации принципа федерализма в системе государственной власти.

Поддерживаем точку зрения С.А. Авакьяна, считающего, что текстуально в п. «а» ч. 2 ст. 95 Конституции Российской Федерации произошло «смещение сущностного и организационного факторов» [6, с. 6]. Поскольку формулировка «по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации» является сущностным содержанием этой палаты, а «по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти» представляет собой процедуру формирования Совета Федерации. Как точно подмечает ученый, «краткость формулировок, которая необходима для Основного закона, в данном случае повела к иному толкованию: в членах палаты порой предпочитают видеть представителей органов субъекта Российской Федерации» [6, с. 6].

Опираясь на опыт зарубежных стран (например, Индии, где «представители каждого штата в Совете Штатов избираются членами Законодательного собрания штата...» (п. 4 ч. 1. ст. 80 Конституции Республики Индия 1949 г. [7, с. 205]); Австрии, где «члены Федерального совета и их заместители избираются ландтагами земель на срок своих полномочий» (ч. 1 ст. 35 Федерального конституционного закона Австрии 1920 г. в ред. 1929 г. [8]); Франции, в которой Сенат формируется представителями региональных, генеральных и коммунальных советов – местных органов и «обеспечивает представительство территориальных коллективов Республики» (ст. 24 Конституции Французской Республики 1958 г. [9, с. 90] и др.), использующих косвенные выборы при формировании верхних палат, полагаем столь

«многомерное представительство граждан» [4, с. 84] направлено на расширение демократических начал в институтах государственной власти.

Не касаясь обсуждения проблем и вопросов, связанных с порядком формирования Совета Федерации, считаем использование опыта государств, применяющих прямые выборы при формировании этой палаты (США, Бразилия, Италия и др.), будет способствовать активизации взаимодействия сенаторов с избирателями регионов, тем самым, повышая уровень доверия граждан к государственным институтам, поскольку россияне зачастую «отождествляют органы власти с деятельностью определенного государственного или политического деятеля» [10, с. 22].

Формирование кадрового состава высших судов (Конституционного и Верховного судов Российской Федерации) осуществляется Советом Федерации по представлению главы государства, что дает значительные конституционные возможности оказывать влияние на назначение судей со стороны этих органов.

Следующим конституционным индикатором механизма сдержек и противовесов является разный срок полномочий органов государственной власти. Так, Президент России, избираемый на шесть лет (с ограничением сроков занимать эту должность), участвует в назначении на должность Председателя Правительства Российской Федерации, его заместителей и федеральных министров, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой, и федеральных министров, указанных в п. «д.1» ст. 83 Конституции России. Поскольку согласно конституционной норме, Президент принимает решение об отставке Правительства (п. «в» ст. 83), то срок полномочий высшего федерального органа исполнительной власти находится в пределах срока полномочий главы государства и не может его превышать.

Срок полномочий депутатов Государственной Думы составляет пять лет. Сенаторов, являющихся представителями от субъектов Российской Федерации, также пять лет, совпадая со сроком полномочий законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти субъекта России (соответственно ч. 11 ст. 7 и ч. 2 ст. 20 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [11]). Срок полномочий членов Совета Федерации –представителей Российской Федерации составляет шесть лет.

Предотвращение одновременного обновления состава палат федерального парламента и выборов (назначения) должностных лиц выступает конституционным средством сохранения преемственности, служит мерой по

предупреждению политической конфронтации и возникновению кризисных ситуаций между ветвями власти.

Полномочия судей не ограничены определенным сроком (законодательно установлен предельный возраст пребывания в должности, составляющий семьдесят лет), что соответствует конституционному принципу неменяемости судей (ст. 121 Конституции), рассматриваемому как гарантия их независимости от органов или лиц, участвующих в их назначении.

Определяющими конституционными индикаторами в рассматриваемом механизме являются возможности взаимного влияния ветвей государственной власти друг на друга, позволяющие предотвратить верховенство одной из них и обеспечивающие устойчивость и единство публичной власти. Они «встроены» в текст Базового закона, и их активация происходит при взаимодействии федеральных органов государственной власти.

Учитывая неиспользование механизма сдержек и противовесов в конституционной практике последних лет, И.Г. Шаблинский называет его «выключенным», хотя проводит ретроспективный анализ его применения (например, отказ Государственной Думы в утверждении кандидатур на должность Председателя Правительства России, предложенных Президентом в 1998 г. (п. «а» ч. 1 ст. 103 Конституции); попытку федерального парламента отрешить от должности Президента России в 1998 г. (ст. 93 Конституции); право Государственной Думы выразить недоверие Правительству в 1994 г., 1995 г., 2001 г. и др. (ч. 3 ст. 117 Конституции) и другие) [12].

Полагаем, что закрепление в тексте Конституции России таких индикаторов системы сдержек и противовесов как возможность отклонения Государственной Думой кандидатур, предложенных Президентом России на должность Председателя Правительства Российской Федерации; отлагательное вето Президента, которое может быть преодолено квалифицированным большинством голосов (не менее двух третей) каждой из палат парламента при повторном рассмотрении федерального закона; право Государственной Думы выразить недоверие Правительству; контрольные полномочия Государственной Думы; право Конституционного Суда признать любой закон (либо отдельно его положения), а также акты исполнительной власти не соответствующими Конституции Российской Федерации и др. [13] направлено на взаимное уравнивание ветвей власти и превентивное разрешение конфликтов, препятствующих «согласованному функционированию и взаимодействию органов, входящих в единую систему публичной власти» (ч. 2 ст. 80 Конституции).

Полагаем уместным привести мнение М.В. Мархгейм, которое мы в полной мере поддерживаем. Так, обосновывая взаимодействие в качестве

конституционного принципа, она отметила, что «Взаимодействие преимущественно сопряжено с законодательной, исполнительной и судебной властями (ч. IV ст. 7 Конституции Азербайджана) / ветвями «с использованием системы сдержек и противовесов» (ч. 4 ст. 3 Конституции Казахстана), государственными органами (ст. 6 Конституции Беларуси). В ст. 6 Конституции Молдовы, именуемой «Разделение и взаимодействие властей», закреплено, что «законодательная, исполнительная и судебная власти разделены и взаимодействуют при осуществлении своих прерогатив в соответствии с положениями Конституции». Эти подходы, отражающие сущностную взаимосвязь принципов организации государственной власти (прежде всего принципы единства, разделения на функциональные ветви, сдержек и противовесов), выступают дополнительными аргументами в пользу отнесения взаимодействия к числу конституционных принципов» [14, с. 55].

Таким образом, конституционная формализация индикаторов механизма сдержек и противовесов, которые включают в себя разный источник и способ формирования органов государственной власти, разный срок их полномочий и наличие элементов сдерживания, согласования и контроля между ветвями власти, направлена на обеспечение устойчивости и преемственности публичной власти, конструктивное и результативное взаимодействие федеральных органов, совместный поиск наиболее оптимальных вариантов решений при выполнении важных государственных задач.

Список литературы

1. Краснов Ю.К. Принцип разделение властей в России: теория и практика // Право и управление. XXI век. 2005. №1 <https://studylib.ru/doc/2259927/princip-razdelenie-vlastej-v-rossii--teoriya-i-praktika> (дата обращения: 12.04.2024)
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) (с изм. и доп. от 30 декабря 2008 г., от 30 декабря 2008 г., от 05 февраля 2014 г., от 21 июля 2014 г., от 14 марта 2020 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 1. Ст. 1, Ст. 2; 2014. № 6. Ст. 548; № 14. Ст. 4202.; 2020. № 30 (часть I). Ст. 4202.
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. № 2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации» URL: <https://constitution.garant.ru/act/assembly/10104579/> (дата обращения: 12.04.2024)

4. Булаков О.Н. О представительной функции Совета Федерации Федерального Собрания РФ // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9 (82) сентябрь. С. 81-86.
5. Борисов А.С. Государственные Думы России: законотворческий и представительный опыт в контексте историко-правовой компаративистики / А.С. Борисов, В.А. Холодов // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. Т. 10. № 6. С. 161-168.
6. Авакьян С.А. Совет Федерации: четверть века проблем формирования палаты // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2020. № 1. С. 3-20.
7. Конституции государств Азии; в 3 т. Т. 2 Средняя Азия и Индостан /под ред. Т.Я. Хабриевой – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2010. 1024 с.
8. The Federal constitutional law Austria of 1920 as amended in 1929 as to Law No. 153/2004, December 30, 2004; https://constitutionnet.org/sites/default/files/Austria%20_FULL_%20Constitution.pdf (дата обращения: 12.04.2024)
9. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, США, Япония, Бразилия: учеб пособ. /сост. и под. общ. ред. В.В. Маклакова. – 7 е изд. перераб. и доп. – М., 2010.656 с.
10. Макаренко Д.Г. Механизмы формирования доверия общества к институтам государственной власти // Мониторинг правоприменения. 2021. № 2 (39). С. 21-26.
11. Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.
12. Шаблинский И.Г. Выключенный механизм: сдержки и противовесы в российской конституционной практике // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. № 2 (75). С. 107-115.
13. Никонова Л.И. Система сдержек и противовесов в срезе российских конституционных новаций // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2024. № 4 (167). С. 79-86.
14. Мархгейм М.В. Взаимодействие как конституционный принцип // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2018. № 1 (92). С. 54-56.