

К. А. Бекмурадов*

Значение конституционных согласительных процедур в системе разделения властей Российской Федерации

***Аннотация.** При условии четкого разделения властей и соблюдения конституционных принципов «невмешательства» в компетенцию органов государственной власти со стороны представителей различных ветвей власти возникают иные обстоятельства, способствующие появлению предпосылок к дестабилизации политической обстановки и, как следствие, кризису власти. Даже при условии наличия универсального, содержащего признаки различных ветвей власти арбитра требуются дополнительные инструменты сохранения баланса интересов, которые будут пресекать различные попытки перетянуть на себя ряд полномочий в нарушение конституционного принципа разделения властей в Российской Федерации на законодательную, исполнительную и судебную. Также при возникновении спорных ситуаций, в ходе рассмотрения которых их субъектам не удастся точно и категорично заявить о необходимости применения тех или иных санкций, требуются те, посредством которых возможно достичь баланса интересов. Таким универсальным инструментом являются согласительные процедуры, служащие для устранения противоречий, управления конфликтной ситуацией и, как следствие, разработка алгоритмов превентивного устранения разногласий.*

***Ключевые слова:** разделение властей; система сдержек и противовесов; конституционные согласительные процедуры; Президент Российской Федерации; лоббизм; лоббирование; согласование кандидатур; баланс интересов; устранение разногласий; государственная власть.*

DOI: 10.17803/1994-1471.2017.82.9.094-100

Сопределенного этапа начала существования человечества ученые, государственные деятели, философы задаются вопросом о возможности построения оптимальной модели системы государственного управления. Наиболее удачными и приемлемыми, а также применимыми в большинстве государств оказались модели, предусматривающие, что властные институты разделены на несколько

групп, каждая из которых имеет возможность оказывать воздействие на все остальные с целью устранения предпосылок узурпации власти и бесконтрольного ее использования («система сдержек и противовесов»).

Система, при которой власть разделяется на несколько ветвей, уходит далеко в глубь истории. Впервые система разделения властей была предложена и внедрена в Спарте Ликургом¹.

© Бекмурадов К. А., 2017

* Бекмурадов Кемал Аннамухамедович, аспирант кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

bekmuradovk@mail.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Однако лишь в конце XVII — начале XVIII в. Д. Локк² и Ш. Л. Монтескьё предложили современную систему разделения властей, подразумевавшую выделение законодательной, исполнительно-распорядительной и судебной ветвей власти³.

В положениях ст. 10 Конституции РФ, принятой на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г., провозглашается принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, каждая из которых обладает самостоятельностью. Подмена полномочий и вмешательство в деятельность институтов, посредством которых одна из перечисленных ветвей реализует свое назначение, не допускается. Как отмечается в науке, «разделение властей означает не только рассредоточение, распределение, монополизацию власти, но и действительное, реальное взаимное уравнивание властей, при котором ни одна из трех властей не может ущемить или подчинить себе другие и вынуждена действовать в условиях взаимопонимания и взаимосотрудничества»⁴.

Однако бесконтрольная власть и отсутствие правовых инструментов воздействия, как известно, порождают злоупотребления. По этой причине в Конституции России предусматривается ряд положений, позволяющих оказывать взаимное влияние институтов и должностных лиц для сохранения целостности государства и баланса интересов. При этом следует иметь в виду, что «разделение властей не уничтожает единства демократической государственной власти. Оно реально существует в определенной мере прежде всего на уровне народовластия, прямого или представительного, выражаемого также всеми разделенными властями. Кроме

того, оно существует в форме взаимодействия, взаимного контроля, “сдержек и противовесов” между самостоятельными властями»⁵.

В современных условиях становления конституционного строя в Российской Федерации принцип разделения властей имеет особо важное значение. Он нацелен на то, чтобы предотвратить возвышение одной из властей над другими, утверждение авторитаризма и диктаторского режима в обществе; предусматривает систему «сдержек и противовесов», направленную на то, чтобы свести к минимуму возможные ошибки в управлении, односторонность подхода к решаемым вопросам; призван обеспечить в конечном счете рационализацию и оптимизацию деятельности государства, всех его структур и на этой основе повышение эффективности всего механизма управления государственными делами⁶.

В системе «сдержек и противовесов» имеется ряд инструментов, посредством которых вся система приходит в действие, поддерживается ее функционирование. В большей части этого функционала система управляется в результате применения инструментов, предполагающих добровольное волеизъявление их участников, но в некоторых случаях наступают определенные последствия, которые, в свою очередь, являются своего рода санкцией, принимаемой за действия, которые, возможно, могут привести либо создают предпосылки к возникновению кризиса власти.

Например, в соответствии с положениями ч. 4 ст. 111 Конституции РФ Президент РФ после трехкратного отклонения Государственной Думой Федерального Собрания представленных им кандидатур Председателя Правительства РФ

¹ Кембриджская история Древнего мира. Т. 3. Ч. 3 : Расширение греческого мира. VIII—VI вв. до н.э. М., 2007. Гл. 42 : Пелопоннес.

² Субботин А. Л. Локк Джон // Большая советская энциклопедия : в 30 т. М. : Советская энциклопедия, 1969—1978. Т. 14.

³ Монтескьё Ш. Избранные произведения. М., 1955.

⁴ Научное наследие О. Е. Кутафина : сборник статей, выступлений, тезисов / сост., вступ. ст. В. В. Комаровой. М., 2016. С. 142.

⁵ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. Л. В. Лазарева. М. : Новая правовая культура, 2009.

⁶ Научное наследие О. Е. Кутафина. С. 143.

распускает нижнюю палату парламента и назначает новые выборы.

Отдельно следует отметить особую роль Президента РФ в системе «сдержек и противовесов», он является верховным арбитром в ходе процесса государственного управления, также в его компетенцию включены полномочия, присутствующие различным ветвям власти: «Хотя в соответствии с зафиксированным в ст. 10 Конституции принципом разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную ясно, что президентская власть (вся совокупность конституционных полномочий Президента) — это власть именно исполнительная, однако по смыслу ряда других статей Конституции президентская власть как бы выносится за рамки данной классической триады и концентрируется в виде некоей отдельной (исходящей, базовой) власти, возвышающейся над этой стандартной триадой»⁷.

По этой причине, видимо, именно в компетенцию Президента РФ включены полномочия по проведению согласительных процедур при возникновении разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ. При этом согласно положениям ч. 1 ст. 85 Конституции РФ на усмотрение Президента РФ остается вопрос о передаче разрешения спора в суд в случае недостижения согласованного решения.

В настоящей работе согласительные процессы рассматриваются в качестве основных инструментов, которые призваны сохранять баланс интересов и сдерживать представителей различных ветвей власти, способствующих разрешению спора в позитивном ключе без отягощающих последствий. Так, например, роспуск Государственной Думы следует рассматривать как кардинальное, категоричное решение, вле-

кущее за собой кризис власти и острую политическую борьбу.

Согласительные процедуры как инструмент устранения противоречий и разрешения коллизий привлекали внимание различных правоведов. Так, О. Е. Кутафин писал, что нормами конституционного права «регулируются многие конфликтные ситуации, возникающие между различными органами государственной власти, между органами государства и гражданами, между субъектами РФ и т.д. Например, в Конституции РФ установлен порядок устранения разногласий между палатами Федерального Собрания при принятии федеральных законов»⁸.

По мнению С. А. Авакьяна, согласительные процедуры — «это совокупность правил, используемых теми или иными органами или создаваемыми ими согласительными комиссиями при обсуждении и выработке предложений в целях преодоления возникших разногласий»⁹.

Е. Е. Бобракова в своем исследовании, посвященном конституционным согласительным процедурам, понимает под согласительными процедурами «урегулированный нормами конституционного права определенный порядок взаимосвязанных и последовательных действий, совершаемых сторонами конституционно-правовой коллизии, направленных на ее урегулирование путем восстановления или достижения согласия между ними»¹⁰.

В нашем понимании конституционные согласительные процедуры — это предусмотренный конституционно-правовыми нормами порядок выработки решения, преодоления разногласий, инструмент управления конфликтной ситуацией, разработка правовых алгоритмов превентивного устранения разногласий.

В части классификации конституционных согласительных процедур имеются также исследования коллег, которые могут дать общее

⁷ Научное наследие О. Е. Кутафина. С. 109.

⁸ Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. М. : Юристъ, 2001. С. 101.

⁹ Авакьян С. А. Конституционное право : энциклопедический словарь. М. : Норма, 2001.

¹⁰ Бобракова Е. Е. Согласительные процедуры в конституционном праве (Общие основы и особенности применения в федеральном законодательном процессе) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 14.

качественное и количественное понимание данного юридического, политического инструмента.

Таким образом, по нашему мнению, основными целями конституционных согласительных процедур являются: выработка решений, разрешение уже возникших коллизий, устранение предпосылок возникновения конфликтных ситуаций, разработка направлений разрешения возникающих споров, выявление и консолидация интересов.

В качестве оснований для включения механизма согласительных процедур следует рассматривать преодоление разногласий, выработку решений, согласование интересов.

Однако ввиду развития государственности и создания новых механизмов развития государственного строя, общественных институтов расширяется и субъектный состав согласительных процедур. О. Е. Кутафин, предвидя дальнейшее развитие института согласительных процедур в конституционном праве, оставляет перечень их субъектов открытым. С развитием Российского государства круг субъектов значительно расширяется, сейчас это не только государственные органы и граждане, но и особые общественно-государственные образования, такие как общественные палаты, экспертные советы, общественные советы, участники процедур реализации основных демократических институтов посредством электронной связи, в том числе и лица, активно участвующие в обсуждениях и опросах, международные организации, парламентарии и их объединения, арбитры, третья (независимая) сторона. Например: «При разрешении разногласий между двумя субъектами в качестве арбитра может выступать третий субъект РФ, не имеющий отношений к указанному разногласию, в лице делегации, сформированной его органами государственной власти»... возможны также различные смешанные, многоступенчатые процедуры. А также

прочие самые разнообразные варианты, в их числе согласительные процедуры, складывающиеся в ходе взаимодействия институтов гражданского общества с органами государственной власти и местного самоуправления¹¹, об этом также говорит Л. Ю. Грудцына, однако согласительные процедуры в ее исследовании рассматриваются в аспекте основных направлений непосредственного формирования и поддержки институтов гражданского общества с помощью государственно-правового механизма¹². Так, в проекте Федерального закона «О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации» первым элементом согласительных процедур выступают согласительные комиссии сторон, а вторым — третейское разбирательство между ними¹³.

В результате развития государственных и общественных институтов в конституционном праве появляются новые формы согласительных процедур, что позволяет расширить представленную классификацию согласительных процедур по следующим основаниям: по форме (согласительные комиссии, дебаты и др.); по субъектам (палаты Федерального Собрания РФ, граждане, Общественная палата и др.); по сути субъектов (коллективные, единоличные, первичной компетенции, производной компетенции); по времени (превентивные; последующие и др.); по источнику (комбинаторная классификация по уровню и императивности закрепления: прямо предусмотренные согласительные процедуры; косвенно предусмотренные и др.).

В системе отрасли конституционного права предлагаем выделять согласительные процедуры в деятельности органов государственной власти (парламентские согласительные процедуры, в деятельности Президента и Правительства РФ) и согласительные процедуры в реализации правового статуса человека

¹¹ Гриб В. В. Взаимодействие институтов гражданского общества и органов государственной власти в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 10—12, 16.

¹² Грудцына Л. Ю. Государственно-правовой механизм формирования и поддержки институтов гражданского общества : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 17.

¹³ Бобракова Е. Е. Согласительные процедуры в конституционном праве (Общие основы и особенности применения в федеральном законодательном процессе) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 30—32.

и гражданина, согласительные процедуры в институте федерализма.

С темой данного исследования возможно соотнести лишь согласительные процедуры, предусмотренные законодателем и возникающие в ходе взаимоотношений органов различных ветвей власти — как по горизонтали, так и по вертикали.

На наш взгляд, в работах И. М. Степанова и Т. Я. Хабриевой предлагается весьма удачная классификация парламентских процедур в зависимости от участников: внутрипарламентские отношения (законодательные, контрольные, организационные); межинституциональные (Президент — Парламент — Правительство — судебная власть); федеративно-институциональные (Федеральное Собрание — парламентские институты субъектов Федерации, местное самоуправление); процедуры в сфере отношений публично-правовой ответственности (Парламент — избирательный корпус, электорат)¹⁴.

Однако данную классификацию возможно применить в отношении парламентских согласительных процедур, в частности и конституционных согласительных процедур в целом. Итак, по субъектному составу конституционные согласительные процедуры, применяемые в качестве инструмента в системе «сдержек и противовесов», предполагаем классифицировать как возникающие при согласовании интересов и устранении противоречий: между органами и должностными лицами, которые представляют различные ветви власти, на федеральном уровне — межинституциональные, между органами и должностными лицами, которые представляют различные ветви власти, на региональном уровне — межинституционально-региональные, между органами и должностными лицами, которые представляют различные ветви власти, на федеральном уровне и уровне субъектов РФ — федеративно-институциональные.

В качестве примера межинституциональных согласительных процедур возможно привести согласительные процедуры по согласованию

кандидатур на различные должности, которые проводятся при решении Президентом вопроса о назначении кандидатов, требующих согласия палат парламента, а также возникающие при наложении Президентом РФ вето на закон, принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации, и др.

Примером институционально-региональных согласительных процедур могут служить процедуры при назначении главой субъекта РФ кандидатов на должности субъекта РФ при необходимости их согласования с парламентом субъекта РФ, при отклонении главой субъекта РФ закона, принятого парламентом, и др.

Конституционные согласительные процедуры, предусмотренные ч. 1 ст. 85 Конституции РФ, о которых было сказано выше, могут служить примером федеративно-институциональных согласительных процедур.

Кроме того, особое внимание привлекает лоббизм, который можно рассматривать в качестве инструмента согласования интересов с участием представителей различных ветвей власти. Ведь для того, чтобы инициатору обеспечить принятие законопроекта, требуется положительное отношение к нему со стороны палат Федерального Собрания РФ, Президента России.

В научной литературе и зарубежных нормативных правовых актах и их разъяснениях дается ряд определений лоббизма (лоббирования, лоббистской деятельности). Лоббизм (то же что и лоббирование) — институт политической системы, представляющий собой процесс по продвижению интересов частных лиц, корпоративных структур (а также представляющих их профессиональных лоббистских фирм и общественных организаций) в органах государственной власти с целью добиться принятия выгодного для них политического решения¹⁵.

В результате проведенного исследования и с учетом сказанного возможно представить согласительные процедуры в системе разделения властей как предусмотренный конституционно-правовыми нормами порядок выработки

¹⁴ Степанов И. М., Хабриева Т. Я. Парламентское право России. М., 1999. С. 14.

¹⁵ Профессиональный словарь лоббистской деятельности / сост. П. А. Толстых. М. : Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти, 2009.

решения, преодоления разногласий, инструмент управления конфликтной ситуацией, разработку правовых алгоритмов превентивного устранения разногласий между представителями различных ветвей власти как по горизонтали, так и по вертикали.

Значимость данного политическо-юридического инструмента сохранения баланса власти и устранения предпосылок к узурпации власти и дестабилизации политической обстановки

в стране, которая, без сомнения, отбрасывает развитие государства назад, является очевидной и ключевой.

Наряду с устранением разногласий, к которым прибегают в последнюю очередь, у рассматриваемых согласительных процедур имеется достаточно широкий спектр применения — они, бесспорно, являются рычагами по управлению конфликтной ситуацией и способны прогнозировать действия их участников.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Авакьян С. А.* Конституционное право : энциклопедический словарь. — М. : Норма, 2001. — 547 с.
2. *Бобракова Е. Е.* Согласительные процедуры в конституционном праве (Общие основы и особенности применения в федеральном законодательном процессе) : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2001. — 200 с.
3. *Гриб В. В.* Взаимодействие институтов гражданского общества и органов государственной власти в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2011.
4. *Грудцына Л. Ю.* Государственно-правовой механизм формирования и поддержки институтов гражданского общества : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2009.
5. Кембриджская история Древнего мира. — М., 2007. — Т. 3. — Ч. 3 : Расширение греческого мира. VIII—VI вв. до н.э.
6. *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России : учебник. — М. : Проспект, 2012. — 565 с.
7. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. Л. В. Лазарева. — М. : Новая правовая культура, 2009.
8. *Кутафин О. Е.* Предмет конституционного права. — М. : Юрист, 2001. — 444 с.
9. *Монтескьё Ш.* Избранные произведения. — М., 1955.
10. Научное наследие О. Е. Кутафина : сборник статей, выступлений, тезисов / сост., вступ. ст. В. В. Комаровой. — М., 2016.
11. Профессиональный словарь лоббистской деятельности / сост. П. А. Толстых. — М. : Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти, 2009.
12. *Степанов И. М., Хабриева Т. Я.* Парламентское право России. — М., 1999.
13. *Субботин А. Л.* Локк Джон // Большая советская энциклопедия : в 30 т. — М. : Советская энциклопедия, 1969—1978. — Т. 14.

Материал поступил в редакцию 26 апреля 2017 г.

THE IMPORTANCE OF CONSTITUTIONAL CONCILIATION PROCEDURES IN THE SYSTEM OF SEPARATION OF POWERS IN THE RUSSIAN FEDERATION

BEKMURADOV Kemal Annamukhamedovich — Postgraduate Student of the Department of Constitutional and Municipal Law at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
bekmuradovk@mail.ru
125993, Moscow, Russia, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

Review. *Subject to a clear separation of powers and respect for the constitutional principles of “non-interference” in the competence of State authorities by representatives of different branches of power, different circumstances appear that are conducive to the preconditions for destabilization of the political situation and, as a consequence, that lead to the crisis of power. Even if there is a universal arbitrator possessing indications of different branches of power, additional means of maintaining the balance of interests that will prevent various attempts to reassume a number of powers in violation of the constitutional principle of separation of powers in the Russian Federation into legislative, executive and judicial specific instruments are needed to settle the issues. Such instruments are also needed in contentious situations when the participants fail to express and categorically state the need to impose sanctions by which a balance of interests can be achieved. Such a universal instrument is a conciliation procedure applied for resolving contradictions, managing a conflict situation and, as a consequence, devising algorithms for the preventive resolution of controversies.*

Keywords: *Separation of powers, system of checks and balances, Constitutional conciliation procedures, President of the Russian Federation, lobbying, harmonization of candidatures, balance of interests, elimination of controversies, state authority.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Avak'jan S. A. Konstitucionnoe pravo : jenciklopedicheskij slovar'. — M. : Norma, 2001. — 547 s.
2. Bobrakova E. E. Soglasitel'nye procedury v konstitucionnom prave (Obshhie osnovy i osobennosti primeneniya v federal'nom zakonodatel'nom processe) : dis. ... kand. jurid. nauk. — M., 2001. — 200 c.
3. Grib V. V. Vzaimodejstvie institutov grazhdanskogo obshhestva i organov gosudarstvennoe vlasti v Rossijskoj Federacii : avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. — M., 2011.
4. Grudcyna L. Ju. Gosudarstvenno-pravovoj mehanizm formirovaniya i podderzhki institutov grazhdanskogo obshhestva : avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. — M., 2009.
5. Kembrizhskaja istorija drevnego mira. — M., 2007. — T. 3. — Ch. 3 : Rasshirenie grecheskogo mira. VIII—VI vv. do n.je.
6. Kozlova E. I., Kutafin O. E. Konstitucionnoe pravo Rossii : uchebnik. — M. : Prospekt, 2012. — 565 s.
7. Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii / pod obshh. red. L. V. Lazareva. — M. : Novaja pravovaja kul'tura, 2009.
8. Kutafin O. E. Predmet konstitucionnogo prava. — M. : Jurist, 2001. — 444 s.
9. Montes'k'jo Sh. Izbrannye proizvedeniya. — M., 1955.
10. Nauchnoe nasledie O. E. Kutafina : sbornik statej, vystuplenij, tezisov / sost., vstup. st. V. V. Komarovoj. — M., 2016.
11. Professional'nyj slovar' lobbistskoj dejatel'nosti / sost. P. A. Tolstyh). — M. : Centr po izucheniju problem vzaimodejstviya biznesa i vlasti, 2009.
12. Stepanov I. M., Habrieva T. Ja. Parlamentskoe pravo Rossii. — M., 1999.
13. Subbotin A. L. Lokk Dzhon // Bol'shaja sovetskaja jenciklopedija : v 30 t. — M. : Sovetskaja jenciklopedija, 1969—1978. — T. 14.