

УДК 342.53
doi:10.35853/vestnik.gu.2022.4(39).06

Место парламента и депутатов в системе соотношения субъектов конституционного права¹

Станислав Александрович Васильев

Севастопольский государственный университет, Севастополь, Россия, mnogoslav@mail.ru

Аннотация. Современное конституционно-правовое регулирование позиционирует российский парламент как важный и значимый субъект общественных отношений. Считается, что поправки отечественного акта высшей юридической силы 2020 года усилили позиции федерального представительного органа. Однако практика показывает обратную ситуацию, когда участвовавшие социальные потрясения, включая пандемию новой коронавирусной инфекции, многообразие последствий проведения специальной военной операции на Украине, требуют оперативных решений, исключающих глубокую проработку и длительные обсуждения. Тем не менее высшие конституционные ценности требуют истинного и объективного волеизъявления многонационального народа Российской Федерации через те институты, которые закреплены в Конституции. Для их эффективности проанализированы взаимоотношения между представительными и исполнительными федеральными органами власти, предложены отдельные инструменты повышения действенности парламента. Воплощение в жизнь сформулированных предложений способно без существенных ограничений повысить легитимность действующей власти, демократизировать современное общество, повысить доверие населения к действующей власти, а также оптимизировать взаимодействие ветвей российской власти. Настоящее исследование проведено на основе выработанной автором теории соотношения субъектов конституционного права, направленной на понимание сущности взаимного влияния акторов друг на друга в области публичного управления. Также рассмотрены отдельные позиции известных ученых для обоснования авторской позиции. Выводы сделаны с использованием общеправовых и частично-научных методов познания. Частично использован исторический метод.

Ключевые слова: парламент, парламентаризм, ветви власти, Правительство, взаимодействие, теория соотношений, субъекты конституционного права, конституционная ответственность, представительство, многонациональный народ

Для цитирования: Васильев С. А. Место парламента и депутатов в системе соотношения субъектов конституционного права // Вестник Гуманитарного университета. – 2022. – № 4 (39). – С. 54–59. – DOI 10.35853/vestnik.gu.2022.4(39).06.

The Place of the Parliament and Deputies in the System of Correlation of Subjects of Constitutional Law

Stanislav A. Vasiliev

Sevastopol State University, Sevastopol, Russia

Abstract. The current constitutional and legal regulation poses the Russian parliament as an important and significant subject of public relations. The amendments to the domestic act

¹ Статья подготовлена на основании диссертационного исследования «Основы теории соотношения субъектов конституционного права».

of the highest legal force of 2020 are believed to have strengthened the position of the federal representative body. However, practice shows the opposite situation, when more frequent social upheavals, including the pandemic of a new coronavirus infection, the variety of consequences of a special military operation in Ukraine, require prompt decisions that exclude in-depth elaboration and lengthy discussions. Nevertheless, the highest constitutional values demand the true and objective expression of the will of the multinational population of the Russian Federation through those institutions that are enshrined in the Constitution. The author has analyzed the relationship between the representative and executive federal authorities in terms of their effectiveness and proposed separate tools for increasing the efficiency of the parliament. The implementation of the formulated proposals can, without significant restrictions, increase the legitimacy of the current government, democratize modern society, increase public confidence in the current government, and optimize the interaction between the branches of Russian power. This study was carried out on the basis of the author's theory of correlation of subjects of constitutional law aimed at understanding the essence of the mutual influence of actors on each other in the field of public administration. Separate positions of famous scientists are also considered to substantiate the author's position. Conclusions are made using general philosophical and particular scientific methods of cognition. The author partially exploited the historical method.

Keywords: parliament, parliamentarism, branches of powers, Government, interaction, relation theory, subjects of constitutional law, constitutional responsibility, representation, multinational people

Ключевым субъектом конституционного права, несмотря на все демократические и гуманитарные принципы построения нормативного правового регулирования, все равно является государство. Не напрасно в ст. 1 Конституции Российской Федерации дается именно характеристика ключевого публично-правового образования. Человек, его права и свободы хоть и являются высшей ценностью, но стоят на втором месте в ст. 2 упомянутого документа. Кроме того, данная ценность признается, соблюдается, обеспечивается именно государством. К тому же существуют доктринальные позиции, согласно которым государство может восприниматься одновременно и как субъект, и как непосредственно правоотношения [Котляревский 2010, с. 261].

По самой идее своего создания государство изначально обладает властью, что позволяет ему не только управлять обществом в собственных пределах, но и координировать поведение своей высшей ценности – человека, определяя перечень его прав и обязанностей [Черненко 2004, с. 271]. Хотя, по замечанию С. А. Котляревского, конституционное государство нацелено на уничтожение дисбаланса между управляющими и управляемыми и приведение общей массы участвующих в процессах публичного управления субъектов к одному организационному единству [Котляревский 2010, с. 37].

Отталкиваясь от такого рода размышлений, анализ нормативного правового регулирования соотношения субъектов конституционного права целесообразнее начать именно с взаимоотношений ключевых органов государства.

Безусловно, конструктивное функционирование государства можно констатировать тогда, когда его органы планомерно органично и эффективно работают, находясь в постоянном бесконфликтном и коммуникативном взаимодействии. Такая совместная деятельность часто проявляется в многообразии проектов, реализуемых компетентными субъектами, совместных мероприятиях и пр. Правовой статус каждого из рассматриваемых субъектов включает в себя, в том числе совокупность прав, реализация которых требует привлечения к данной деятельности других органов, лиц или публично-правовых образований, что и является своеобразным стартом подобного рода совместной деятельности.

Если проанализировать совокупность прав, которые могут реализовать органы государственной власти Российской Федерации, то можно выстроить следующую субъектную систематику:

а) один определенный субъект взаимодействует с другим определенным субъектом;

б) один определенный субъект взаимодействует с двумя и более определенными субъектами.

Все остальные вариации вступления в правоотношения публично-правовых образований и их органов, взаимодействием как таковым не является, поскольку форма этих правоотношений будет иметь вид состояния. Например, поддержание правового режима законности, правопорядка и др.

Основываясь на смысловом значении терминов «взаимодействие» и «соотношение» субъектов конституционного права, остановлюсь лишь на конкретных взаимных влияниях акторов применительно к финансовой сфере в виду ее злободневности на фоне непрекращающегося кризиса и показательности фактического поведения, конституционно-правового предназначения отдельных органов и лиц. К тому же А. А. Ливеровский, ссылаясь на коллег-экономистов отмечал, что современные проблемы экономики нужно решать неэкономическими способами, в связи с чем видится новая задача конституционалистов².

Примером, когда один определенный субъект взаимодействует с себе подобным, являются непрекращающиеся бюджетные взаимоотношения между Правительством Российской Федерации и Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации. Здесь не случайно орган исполнительной власти указан на первом месте, на фоне исследований, посвященных так называемому «правительственному конституционализму» в современных условиях [Денисов 2021; Денисов 2019].

При этом считается, что самый демократический парламент теряет свою значимость и статус в случаях существенной зависимости от исполнительного органа, что можно наблюдать в современных реалиях. Согласно Конституции Российской Федерации, помимо ежегодных отчетов и слабо функционирующих институтов парламентского контроля, депутатских запросов, иных инструментов воздействия законодательных органов на исполнительные нет. Хотя еще сто лет назад предлагались юридические механизмы ограничения расходов министерства или вовсе привлечения руководителей исполнительных органов власти парламентом к уголовной ответственности [Рейснер 2018, с. 278]. Однако такие подходы применительно к современным реалиям остались только в теории.

К сожалению, в обществе сложилось ошибочное мнение о том, что указанная палата российского парламента является ключевым субъектом федерального бюджетного процесса [Нисневич, Платонов, Слизовский 2007, с. 63], практически самостоятельным законодателем, буквально воспринимая норму ч. 1 ст. 105 Конституции Российской Федерации. Хотя это далеко не так. Любой проект федерального закона, включая проект бюджета, проходит множество различных стадий, в рамках которых его текст совершенствуется или принимает то обличье, которое необходимо определенным кругам на разных этапах [Артамонов 2014; Бекетова, Агибалов 2016]. Кроме того, в состав федерального представительного органа входят самые разные люди, как правило, профессиональные политики или общественные деятели (что, кстати, в сущности одно и то же), но не юристы в большинстве своем [Состав и структура Государственной Думы 2017].

² Ливеровский А. А. Выступление в рамках Уральского форума конституционалистов, проходившего в Законодательном Собрании Свердловской области 10 октября 2019 года.

Безусловно, Государственной Думе Российской Федерации существенным образом помогает ее аппарат, состоящий из профессионалов, однако итоговое принятие решений зависит от депутатов, входящих в состав данного органа. Вместе с тем, львиную долю проектов федеральных законов готовят специализированные профессионалы – представители различных министерств, обладающие не только знаниями в узких областях, но и понимающие реальную ситуацию в соответствующей сфере. Именно они создают текст проекта бюджета таким, каким он им нужен, после его принятия эти же профессионалы исполняют нормы теперь уже действующего закона. Поэтому Государственная Дума, как и другая палата Федерального Собрания Российской Федерации, фактически только одобряет правительственную инициативу, внося некоторые коррективы в текст будущего бюджета. В этой связи С. А. Котляревский отмечал, что формирование и функционирование представительных органов власти должно осуществляться таким образом, чтобы в результате население было удовлетворено действиями именно исполнительной власти [Котляревский 2010, с. 185], от которой зависит все фактически происходящее.

На данном этапе можно констатировать взаимодействие только Правительства исключительно с Государственной Думой Российской Федерации. Однако законотворческая деятельность не ограничивается перечисленными процедурами. Это сложный процесс с участием множества различных субъектов конституционно-правовых отношений, включая подразделения Администрации Президента, министерств и ведомств, представителей общественности, экспертов и т. д.

Возможно, причина такого положения дел может крыться в сущности субъектов, участвующих в конституционно-правовых отношениях, в их изначальном предназначении. М. А. Рейснер рассматривает эволюцию парламентаризма в конституционной монархии следующим образом. Изначально представительство народа осуществляли привилегированные классы населения, образуя собой первые парламенты. Нередко они становились весьма значимой социальной силой, что не всегда устраивало императора. Последний искал сдержки и противовесы в народе, позиционируя свое единение с ним. Так, появлялись представительные органы или их палаты, состав которых включал, в том числе, простых подданных, не исключая участия и высших сословий. Полностью элитарные образования становились верхней палатой расширенного парламента [Рейснер 2018, с. 178]. Вместе с тем от единения монарха с народом, от сакрализации его власти [Зенин 2019], ее некой мистификации возникал институт жалованного представительства [Рейснер 2018, с. 180], формировавший ту самую «верхнюю» или аналогичную ей палату парламента. Безусловно, в данном случае речь идет о различных государствах в различные периоды времени, однако объединение описанных конструкторов показывает различие действий субъектов конституционного права в зависимости от поддержки одних другими. Имеющие место соотношения в такой форме позволяют иначе себя позиционировать, выстраивать свою деятельность необходимым образом.

Тем не менее современный парламент является весьма зависимым субъектом, на которого оказывают воздействие не только вышеуказанные акторы, но и избиратели, общественные формирования, включая политические партии и пр. Несмотря на значимость каждого отдельно взятого депутата, основная масса ощущает свое единение с коллективом [Попова 2022, с. 66], оказавшим значимое влияние на получение им искомого статуса. Вероятно, поэтому с течением времени публичная власть отказалась от института наказов, как от дополнительного источника зависимости парламентариев.

В современной доктрине конституционного права не утихают споры о необходимости возвращения института наказов депутатам представительного органа [Ерыгин 2016; Ташлыкова 2016]. Г. Еллинек и вовсе не мыслит истинного пред-

ставительства без учета мер ответственности за действия депутатов и представительного органа в целом. Если представительный орган принимает нормативные акты, которые не устраивают народ, то они уже не должны соотноситься между собой как народ и представитель его интересов, отношения меняются на характерные для властеподчинения [Еллинек 2004, с. 554]. В этой связи О. Гирке и вовсе отметил, что народ сам осуществляет представительство путем постоянного давления на власть фактическим обозначением необходимости попечения о нем. Между тем ученый на этом фоне вовсе не рассматривал каких-либо связей между народом и представительными органами [Gierke 1881], хотя в настоящее время эффективное управление видится только в партнерском сотрудничестве данных субъектов [Тонков 2011, с. 118].

Являясь представителями своих избирателей, депутаты должны сохранять определенную самостоятельность. Их интересы должны совпадать. В случае если интересы народа меняются в процессе легислатуры, это не означает, что депутат должен слепо подчиняться их воле [Котляревский 1909, с. 419], хотя идеи представительства и современное восприятие данной системы в общественном сознании именно таково.

В современной России функционируют представительные органы, фактически не осуществляющие представительства народа. П. А. Астафичев к таковым относит Совет Федерации и Счетную палату, которую несправедливо называют без оговорки на принадлежность к Федеральному Собранию Российской Федерации³.

Исходя из всего вышеизложенного напрашивается вывод об относительной самостоятельности современного российского парламента, который естественным образом зависит от Президента Российской Федерации, как координатора и организатора конструктивного взаимодействия ветвей отечественной федеральной власти; с другой стороны имеет место существенная зависимость от Правительства Российской Федерации, как исполнителя и наиболее активного инициатора и, следовательно, лоббиста законодательных инициатив. Памятуя о том, что депутаты рассматриваемого представительного органа избираются гражданами, необходимо сохранять популярность в их глазах, балансируя еще и с учетом интересов крупного бизнеса. В результате Федеральное Собрание становится не субъектом правотворчества, а неким экспертным органом, который совершенствует правовой акт, адаптирует его к системе нормативного правового регулирования, нивелируя тем самым саму идею представительства и снижая представление интересов многонационального народа России на федеральном уровне. Для преодоления описанной ситуации необходимо усиливать позиции парламента, позволяя ему использовать различные выработанные теоретически инструменты привлечения к ответственности руководителей органов исполнительной власти в тех случаях, когда не реализована его воля в полном объеме. В данном случае речь не идет об иных нарушениях, по которым возможно привлечение к юридической ответственности по отечественному законодательству. Необходимы новые подходы к привлечению именно к конституционно-правовой ответственности, не влекущей существенных ограничений для конкретной личности, но сдерживающей произвол высокопоставленного должностного лица.

Список источников

1. Артамонов А. Н. Законодательный процесс в Российской Федерации: (теоретические аспекты) : монография. – Ростов н/Д : РЮИ РПА Минюста России, 2014. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM)

³ Астафичев П. А. Выступление в рамках Уральского форума конституционалистов, проходившего в Законодательном Собрании Свердловской области 10 октября 2019 года.

2. Бекетова С. М., Агибалов В. Ю. Законодательный процесс в Российской Федерации : учеб.-метод. пособие для бакалавров. – Воронеж : Изд. дом ВГУ, 2016. – 474 с.
3. Денисов С. А. Новый этап развития «правительственного конституционализма» // Вестник Гуманитарного университета. – 2021. – № 2 (33). – С. 32–42.
4. Денисов С. А. Правительственный конституционализм // Вестник Гуманитарного университета. – 2019. – № 1 (24). – С. 71–80.
5. Еллинек Г. Общее учение о государстве. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. – 750 с.
6. Ерыгин А. А. Правовое регулирование института наказов избирателей депутатам законодательных органов субъектов Российской Федерации // Проблемы права в современной России : сборник межвузовской науч.-практ. конф. с междунар. участием. Санкт-Петербург, 22 апреля 2016 года / под общ. ред. В. Н. Снеткова, А. С. Вешкельского, А. В. Пономаренко. – СПб. : Санкт-Петербургский политехнический ун-т имени Петра Великого, 2016. – С. 61–67.
7. Зенин С. С. Идея суверенитета: от божественного начала к трансформации образа // Межрегиональные Пименовские чтения. – 2019. – № 16. – С. 80–84.
8. Котляревский С. А. Избранные труды / сост., автор вступ. ст., коммент. К. А. Соловьев. – М. : Российская политическая энциклопедия, 2010. – 702 с.
9. Котляревский С. А. Правовое государство и внешняя политика. – М. : Типография Г. Лисснера и Д. Собко, 1909. – 428 с.
10. Нисневич Ю. А., Платонов В. М., Слизовский Д. Е. Законодательная деятельность: политико-правовой анализ : учеб. пособие для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки ВПО 030200 «Политология». – М. : Аспект-Пресс, 2007. – 284 с.
11. Попова Ю. Е. Социальный статус и правосубъектность героев русских народных сказок // Вестник Гуманитарного университета. – 2022. – № 2 (37). – С. 63–75.
12. Рейснер М. А. Государство: Государство и общество. Государственные формы. – М. : Ленанд, 2018. – 296 с.
13. Состав и структура Государственной Думы // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. – URL: <http://www.gosduma.net/structure/all/> (дата обращения: 27.03.2017).
14. Ташлыкова Е. А. Институт наказов избирателей депутатам представительных органов местного самоуправления // Конституционная и административная реформы в России: проблемы и перспективы : материалы межвузовской науч.-практ. конференции. Краснодар, 18 ноября 2016 года. – Краснодар : Кубанский государственный университет, 2016. – С. 416–420.
15. Тонков Е. Е. Модернизация юридических форм государственной деятельности : монография. – М. : Юрлитинформ, 2011. – 256 с.
16. Черненко А. К. Теоретико-методологические проблемы формирования правовой системы общества. – Новосибирск : Наука, 2004. – 289 с.
17. Gierke O. Das deutsche Genossenschaftsrecht. 3 Band : Die Staats- und Korporationslehre des Alterthums und des Mittelalters und ihre Aufnahme in Deutschland / von Dr. Otto Gierke. – Weidmannsche Buchhandlung, 1881. – 826 s.

Информация об авторе

Станислав Александрович Васильев, канд. юрид. наук, доцент, заведующий кафедрой «Конституционное и административное право», Севастопольский государственный университет (Севастополь, Россия).

Information about the author

Stanislav A. Vasiliev, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Head of Constitutional and Administrative Law Department, Sevastopol State University (Sevastopol, Russia).

Статья поступила в редакцию | The article was submitted 26.09.2022.

Одобрена после рецензирования | Approved after reviewing 25.10.2022.