К ВОПРОСУ О МЕСТЕ И РОЛИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЕТВИ ВЛАСТИ В МЕХАНИЗМЕ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Магомедов Ш.Б., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, *kafedraconst@mail.ru*

Шабанов Х.М., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, *habil-72@mail.ru*

В статье рассматривается проблема определения места и роли законодательной власти в механизме разделения властей. Целью статьи является конституционно-правовой анализ организации и деятельности законодательной власти в России. Говорится о влиянии законодательной власти на исполнительную и судебную власть. Особое внимание уделяется контрольным полномочиям законодательной власти. Подчеркивается, что системой сдержек и противовесов обуславливается подлинное разделение властей в правовом государстве. Сравниваются состав и порядок формирования Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания. Перечислены проблемы, возникающие при взаимодействии законодательной власти с другими ветвями власти. Делаются выводы о необходимости совершенствования законодательной и правоприменительной практики, повышение качества законов, выработки эффективного механизма взаимодействия законодательной, исполнительной и судебной властей.

Ключевые слова: Конституция, Федеральное Собрание, Совет Федерации, Государственная Дума, Президент, система сдержек и противовесов, разделение властей, законодательная власть.

DOI: 10.21779/2224-0241-2019-30-2-46-49

UDC 342

ON THE ISSUE OF PLACE AND THE ROLE OF THE LEGISLATIVE BRANCH IN THE MECHANISM OF SEPARATION OF POWERS: CONSTITUTIONAL-LEGAL ANALYSIS

Magomedov Sh.B., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, *kafedraconst@mail.ru*

Shabanov Kh.M., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, *habil-72@mail.ru*

This article deals with the problem of defining the role and the place of the legislature in the mechanism of separation of powers. The purpose of the article is constitutional and legal analysis of the Organization and activities of the legislative branch in Russia. Mention of the impact of legislative power to the Executive and the judiciary. Special attention is given to the supervisory powers of the legislature. Stresses that the system of checks and balances is due to a genuine separation of powers in a State of law. Compares the composition and formation of the Federation Council and State Duma of the Federal Assembly. Lists the problems arising from the interaction of the legislature with other branches of Government. Draws conclusions on the need to improve the legislative and enforcement, improving the quality of legislation, the formulation of an effective mechanism for interaction between the legislative, Executive and judicial powers.

Key words: Constitution, the Federal Assembly, the Council of the Federation, the State Duma, the President, the system of checks and balances, separation of powers, the legislative power.

DOI: 10.21779/2224-0241-2019-30-2-46-49

В соответствии с Основным законом нашего государства, государственная власть подразделяется на три ветви – законодательную, исполнительную и судебную (статья 10). Также это положение Конституции РФ определило понимание содержания реализации полномочий этими ветвями власти на основе их автономии и самостоятельности, выполнения своих полномочий независимо от других властей, но при этом на основе взаимовлияния. Как отмечает профессор С.А. Авакьян, потребность в том, чтобы разделить «ветви» власти,

«исторически сложилась на почве того, что определение для каждой из них направлений и полномочий делает рациональнее осуществление властных задач, функций, дел. Это еще и повышает ответственность каждого блока и его самоответственность, и право спросить за состояние дел и недостатки, если они выявятся» [1, с. 16].

Регулирование общественных отношений выступает ключевой задачей законодательной власти и реализуется принятием нормативных правовых актов, включая законы. Как подчеркнул про-

фессор Ш.Б. Магомедов, «все российское законодательство направлено на совершенствование законодательной и правоприменительной практики повышение качества законов и их практическую реализацию, «а значит и уровень жизни граждан России и нашего общества в целом» [2, с. 60].

Основные принципы и положения законодательной власти закреплены в Конституции России, федеральном законодательстве и законодательстве субъектов РФ. Значимую роль в этом играет Конституционный Суд Российской Федерации, сформулировавший множество правовых позиций, положенных в основу конституционно-правового регулирования организации и деятельности органов законодательной власти в России [3, с. 25].

Несмотря на полную самостоятельность и независимость всех ветвей власти, у них есть своя сфера деятельности и объем полномочий, законодательная власть оказывает опосредованное влияние на исполнительную и судебную власти путем принимаемых законов, которые определяют правовое регулирование деятельности всех органов власти, включая исполнительную и судебную. Тем не менее, как подчеркивает Г.В. Синцов, «принцип разделения властей предполагает, что законодательная власть обладает первостепенной, определяющей ролью» [4, с. 32].

Законодательная власть также осуществляет контрольные полномочия, взаимодействуя с исполнительной властью. Это отражается в различных проявлениях контрольных прерогатив парламента. К ним следует относить: контроль над финансами, парламентские слушания и расследования, депутатские запросы, выражение недоверия либо отказ в доверии высшему исполнительному органу [5, с. 7]. С недавнего времени появилась еще одна форма, обусловленная обязанностью федерального правительства представлять ежегодные отчеты перед нижней палатой парламента.

Одной из причин проблем, возникающих при взаимодействии законодательной власти с другими ветвями власти, является псевдовзаимозаменяемость данных властей, в основе которой – тесное сочетание функций законодательной и исполнительной властей. Однако разделение властей не является конечным апогеем, а выступает в качестве средства построения эффективного механизма народовластия, государственного гарантирования прав и свобод граждан. В силу этого, как представляется, нельзя согласиться с учеными, рассматривающими вопросы разделения властей лишь «в связи с организационной обособленностью ветвей власти», компетенцией и др. [6, с. 93]. Такую характеристику принципа разделения властей мы считаем формальной. Но, по мнению профессора С.А. Авакьяна, «на начальном этапе утверждения в российской конституционной системе принципа разделения властей, когда существовала необходимость доказывания самой целесообразности, объ-

ективной необходимости этого принципа, такой подход являлся вполне оправданным» [7, с. 454].

Думается, что на сегодняшний день следует перейти на новые уровни качественной характеристики принципа разделения властей. И здесь на передний план выходит проблема выработки эффективного механизма взаимодействия законодательной и исполнительной властей, что, по мнению, А.М. Павликова и О.А. Кацук, с которыми мы солидарны, имеет особую актуальность для развития российской государственности [6, с. 94]. На несовершенство законодательного процесса в Российской Федерации и ее субъектах также обращает внимание профессор Ш.Б. Магомедов. Анализируя законотворческую деятельность субъектов Федерации, он предлагает комплексный подход к решению проблем в указанной сфере правоотношений [8, с. 15].

Говоря о месте законодательной власти в механизме разделения властей, нужно также обратить внимание на то, что законодательные органы, согласно статье 11 Конституции, представлены Федеральным Собранием Российской Федерации, которое является двухпалатным законодательным органом.

Компетенция Федерального Собрания отражается в российской Конституции, где четко обозначены полномочия и вопросы ведения Совета Федерации и Госдумы при отсутствии возможности совместной реализации палатами своих полномочий или их делегирования друг другу. Следует подчеркнуть, что компетенцию Федерального Собрания нельзя сводить лишь к законотворчеству — оно наделено рядом полномочий по формированию Правительства. Нижняя палата парламента вправе решать вопрос о доверии высшему исполнительному органу России. Вместе с тем, глава государства наделен возможностью оказывать воздействие на парламента России через различные формы и механизмы. Они находят выражение в полномочиях главы государства назначать часть членов Совета Федерации, распускать Государственную Думу, применять президентское вето в законодательном процессе. Также имеются механизмы непосредственного «сдерживания» полномочий Федерального Собрания Правительством: запрет на внесение некоторых законопроектов в Государственную Думу без предварительного заключения Правительства.

Рассматривая и сравнивая состав, а также порядок формирования Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания, например, С.А. Авакьян ставит вопрос о соответствии Совета Федерации признакам представительного органа, обуславливая это тем, что члены Совета Федерации не избираются населением, а назначаются представительными органами и главами субъектов Федерации. В этой связи он предлагает либо «изменить концепцию федерального представительного учреждения и признать, что од-

на его палата может состоять из делегированных представителей субъектов Федерации; либо признать истинно представительным органом народа России Государственную Думу (она и есть парламент), а Совет Федерации — государственным органом представительства субъектов Российской Федерации; либо ввести прямые выборы членов Совета Федерации населением субъектов» [7, с. 439].

Значительными возможностями обладает парламент в кадровой сфере. Прежде всего, это касается судей высших судов, правом назначения которых обладает верхняя палата парламента по представлению Президента России. На органы законодательной власти также возложены функции Суда при объявлении амнистии или импичмента.

В итоге можно сделать следующие выводы.

Законодательная власть занимает ведущее место в системе разделения властей. Она оказывает косвенное воздействие на деятельность органов исполнительной и судебной властей в силу того, что законами конкретизируются особенности организации и функционирования исполнительной и судебной власти. Она осуществляет не только законодательное регулирование, но и контрольно-регулирующие функции, способствующие укреплению конституционной законности и формированию качественного правопорядка в России.

В качестве основного критерия определения места законодательной власти в механизме разделения властей выступают ее отношения с исполнительной властью. Федеральное Собрание РФ, являющееся представительным органом и олице-

творяющее законодательную ветвь власти, не имеет статуса высшего органа власти, а потому призвано сосуществовать и конструктивно взаимодействовать с иными властными органами в пределах своей строго определенной компетенции и функционального предназначения в общем механизме разделения властей [9, с. 142].

Как отмечает К.М. Земляк, с которым мы солидарны, «законодательной власти не свойственна иерархичность, в отличие от органов исполнительной власти, составляющих исполнительную вертикаль, которая предполагает подчинение нижестоящих органов вышестоящим. Законодательные органы руководствуются Конституцией РФ, положениями законодательства и подчинены закону» [10, с. 48].

Системой сдержек и противовесов обуславливается подлинное разделение властей в правовом государстве, взаимодействие трех ветвей государственной власти, ограничивается власть каждого органа, обеспечивается нормальное функционирование органов государственной власти, не допускается сосредоточение власти в руках одной ветви.

В заключение хотелось бы отметить, что принцип разделения властей, провозглашенный российской Конституцией, в основу которого положено государственное управление в нашей стране, не может эффективно осуществляться без активного и постоянного взаимодействия всех ветвей власти, в том числе законодательной.

Литература

1. Авакьян С.А. Разделение властей: для каких уровней применять? // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 4 (123).
2. Магомедов Ш.Б., Магомедов М.М. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в механизме обеспечения единого правового пространства России // Юридический вестник ДГУ. 2012. № 3.
3. Безруков А.В. Роль законодательной власти в системе разделения властей и механизме обеспечения правопорядка в России // Современное право. 2015.
4. Синцов Г.В. О месте законодательной власти в системе разделения властей в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 4.
5. Прудентов Р.В. Методы регулирования протестных отношений: тенденции развития в последние годы // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10.
6. Павликов А.М., Кацук О.А. О проблемах взаимодействия исполнительных и представительных органов власти в законотворческой деятельности // Социально-экономические явления и процессы. 2015. Т. 10. № 7.
7. Авакьян С.А. Конституционное право России. М., 2015.
8. Магомедов Ш.Б., Гафуров З.З. Качество законотворческой деятельности субъектов Российской Федерации как фактор обеспечения единого правового пространства // Закон и право. 2010. № 7.
9. Добрынин Н.М. Конституционное (государственное) право Российской Федерации. Современная версия новейшей истории государства: учебник: в 2 т. Т. 2. Новосибирск: Наука, 2016.
10. Земляк К.М. Законодательная власть как вид государственной власти // Инновационная наука. 2016. № 3-2. С. 44–48.

References

1. *Avak'yan S.A.* Razdelenie vlastei: dlya kakikh urovnei primenyat'? // Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii. 2018. № 4 (123).
2. *Magomedov Sh.B., Magomedov M.M.* Sovet Federatsii Federal'nogo Sobraniya Rossiiskoi Federatsii v mekhanizme obespecheniya edinogo pravovogo prostranstva Rossii // Yuridicheskii vestnik DGu. 2012. № 3.
3. *Bezrukov A.V.* Rol' zakonodatel'noi vlasti v sisteme razdeleniya vlastei i mekhanizme obespecheniya pravoporyadka v Rossii // Sovremennoe pravo. 2015.
4. *Sintsov G.V.* O meste zakonodatel'noi vlasti v sisteme razdeleniya vlastei v Rossiiskoi Federatsii // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2015. № 4.
5. *Prudentov R.V.* Metody regulirovaniya protestnykh otnoshenii: tendentsii razvitiya v poslednie gody // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2014. № 10.
6. *Pavlikov A.M., Katsuk O.A.* O problemakh vzaimodeistviya ispolnitel'nykh i predstavitel'nykh organov vlasti v zakonotvorcheskoi deyatel'nosti // Sotsial'no-ekonomicheskie yavleniya i protsessy. 2015. T. 10. № 7.
7. *Avak'yan S.A.* Konstitutsionnoe pravo Rossii. M., 2015.
8. *Magomedov Sh.B., Gafurov Z.Z.* Kachestvo zakonotvorcheskoi deyatel'nosti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii kak faktor obespecheniya edinogo pravovogo prostranstva // Zakon i pravo. 2010. № 7.
9. *Dobrynin N.M.* Konstitutsionnoe (gosudarstvennoe) pravo Rossiiskoi Federatsii. Sovremennaya versiya noveishei istorii gosudarstva: uchebnik: v 2 t. T. 2. Novosibirsk: Nauka, 2016.
10. *Zemlyak K.M.* Zakonodatel'naya vlast' kak vid gosudarstvennoi vlasti // Innovatsionnaya nauka. 2016. № 3-2. S. 44-48.

*Поступила в редакцию 30 апреля 2019 г.
Received 30 April, 2019*