

Содержание

Введение

Глава 1. Принцип разделение властей

1.1 Историческое развитие принципа разделения властей и его особенности в России

1.2 Понятие и сущность принципа разделения властей

Глава 2. Реализация принципов разделения властей в современной России

2.1 Реализация принципов разделения властей в России по Конституции РФ 1993г.

2.1.1 Законодательная власть

2.1.2 Исполнительная власть

2.1.3 Судебная власть

2.2 Государственные органы, функции которых определены в конституции

2.3 Разделение властей в субъектах Российской Федерации

Заключение

Список использованной литературы

Введение

Принцип разделения властей представляет собой основополагающее начало в механизме государственной власти Российской Федерации и представляет собой систему конституционно-правовых норм, регламентирующих разделение государственной власти в Российской Федерации на законодательную, исполнительную и судебную. Разделение государственной власти по "ветвям" не лишает ее основного качества - целостности и единства.

Смысл разделения властей состоит в относительной самостоятельности и независимости различных структур (частей) государственного механизма - законодательных, исполнительных, судебных и иных, например надзорных органов.

Цели такой системы построения власти:

- 1) создать гарантии от ее произвола, сосредоточения в руках одного лица или какого-либо органа, группы органов;
- 2) обеспечить высокий профессионализм и эффективность в выполнении различных и весьма специфических функций власти;
- 3) наиболее широко представить во власти интересы различных слоев и групп населения.

В системе разделения властей одна ветвь государственной власти ограничивается и контролируется другой, взаимно уравновешивая друг друга, как механизм сдержек и противовесов, предотвращая узурпацию власти, ее монополизацию.

Глава 1. Принцип разделение властей

1.1 Историческое развитие принципа разделения властей и его особенности в России

В самом общем виде идея разграничения деятельности государственных органов высказывалась еще античными мыслителями - Платоном, Аристотелем, Полибием и др. Так, Платон (427-347 гг. до н.э.), в своем знаменитом труде "Законы" писал о "справедливых законах", которые предписаны даже правителям. Мыслитель считает, что ограничению подлежат как власть правящих, так и свобода управляемых.

Правосудие, стоящее на страже законов, Платон не выделял как самостоятельную власть. Напротив, подчеркивал, что правитель мог брать на себя роль судьи. Он говорит об основном принципе "идеального общества", который представляет собой "единый, и, вместе с тем, неделимый организм", признает разделение между различными сословиями труда, каждое из которых должно действовать в сфере, строго отведенной ему, при этом, не вмешиваясь в чужие дела, вместе с тем, обеспечивая общие потребности полиса как совместного поселения.

О разделении властей более отчетливо и последовательно говорил Аристотель (384-322 гг. до н.э.). Он многообразие форм политического устройства объяснял тем, что государство представляет собой сложное и, вместе с тем, целостное общество, единство проявляется во множестве, состоящее из специфически различных, неподобных частей.

Во-первых, это "законосовещательный" орган, напр., в виде народного собрания, в который входят и принимают участие все свободные граждане.

Во-вторых, это правительственный, или административный орган, в лице магистратуры, которая наделена властными полномочиями повелевать.

В-третьих, это органы судебной власти, которые наделены полномочиями вершить правосудие.

По мнению Аристотеля, основополагающим элементом в государстве, должен быть орган "законосовещательный", а закон, должен властвовать над всем. Таким образом, можно говорить о том, что орган управления должен быть органом подзаконным. Что касается судебных органов, то, по мнению Аристотеля, непременным условием их организации является избрание судей из среды всех граждан, а также строгое определение отдельных видов судов, в зависимости от характера разбираемых ими дел. Все население Аристотель подразделял на три части - очень богатые, очень бедные, и те, кто "стоит посередине между ними".

Естественно, что в те времена Аристотель был еще весьма далек от принципа разделения властей, каким он понимается в настоящее время.

Свой нынешний вид теория разделения властей получила более 300 лет назад, благодаря трудам философов, историков и правоведов эпохи Просвещения.

Большинство исследователей основоположниками "классического" варианта теории разделения властей называют Джона Локка и Шарля Монтескье.

Идеи Локка относительно необходимости и важности разделения властей были изложены в главном его труде "Два трактата о государственном правлении" (1690), а идеи Монтескье о разделении властей и другие его общественно-политические воззрения - в романе "Персидские письма", историческом очерке "Размышления о причинах величия и падения римлян" и основном его произведении "О духе законов" (1748).

Будучи сторонником теории естественного права, Локк рассматривал свою концепцию как средство для решения насущных социально-политических задач, таких как защита прав и свобод граждан, частной собственности, создание гражданского общества и др. В своих трудах Д. Локк возлагал законодательную власть на парламент, исполнительную - на монарха и правительство.

Законодательная власть объявлялась верховной.

В отличие от Локка Ш. Монтескье выделял три ветви власти: законодательную, исполнительную и судебную. Последнюю он иногда также именовал "исполнительной, ведающей вопросами права гражданского". Монтескье видел в теории разделения властей реальную гарантию прав и свобод граждан, так как ее сдерживающая функция мешала разрастанию государственного произвола и узурпации власти в одном лице. Система государственного управления, базирующаяся на принципе разделения властей, дополнялась принципом независимости судей. [13]

Особое значение Ш. Монтескье придает системе взаимных сдержек и противовесов властей: "Чтобы не было возможности злоупотреблять властью, необходим такой порядок вещей, при котором различные власти могли бы взаимно сдерживать друг друга". Монтескье считает недопустимым объединение хотя бы двух ветвей власти в одни руки (Дж. Локк считал, что в обязательном порядке отделена должна быть только законодательная власть). "Если власть законодательная и исполнительная будут соединены в одном лице или учреждении, то свободы не будет, так как можно опасаться, что этот монарх или сенат станет создавать тиранические законы для того, чтобы так же тиранически применять их". Но Монтескье одновременно констатирует, что в большинстве современных ему европейских государств монарх обладает двумя первыми властями. Как же должно быть? Идеал он видит в британской конституционной монархии, где эти власти на практике отделены, что и обеспечивает сохранение свободы. Если, однако, соединение двух первых властей - это еще лишь потенциальная угроза тирании, то соединение их с судебной неизбежно ведет к губительным последствиям. "Не будет свободы, если судебная власть не отделена от власти законодательной и исполнительной. Если она соединена с законодательной властью, то жизнь и свобода граждан окажутся во власти произвола, ибо судья будет законодателем. Если судебная власть соединена с исполнительной, то судья получает возможность стать угнетателем". Если же произойдет соединение трех ветвей власти, то, как считает Монтескье, неизбежны установление жесточайшего деспотизма и полная гибель свободы.

Доктрина, созданная Ш. Монтескье, не ограничивается вычленением трех ветвей власти и показом опасности их соединения в руках одного лица или органа. Не менее важна и другая сторона этой доктрины - рассуждение о том, не приведут ли расчленение властей и их взаимная сбалансированность к параличу власти, к безвластию, при которых также неизбежны разрушение государства и гибель свободы. Предотвратить подобное развитие событий могут, по Монтескье, согласованность и взаимодействие властей.

В политическую систему России концепция разделения властей пришла с началом коренных социально-политических и конституционно-правовых преобразований в стране. 12 июля 1990 г. Первым съездом народных депутатов РСФСР была принята Декларация о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, в которой (ст.13) разделение законодательной, исполнительной и судебной властей торжественно провозглашалось важнейшим

принципом функционирования РСФСР в качестве правового государства. [14] Однако в тот период разделение властей не могло быть важнейшим принципом функционирования РСФСР, поскольку продолжала действовать Конституция РСФСР 1978 г. Закрепление в Конституции РСФСР 1978 г. Советов народных депутатов как формы организации государственной власти делало принципиально невозможным реальное существование и действие принципа разделения властей.

В Конституции РСФСР 1978 г. (ст.3) указывалось, что организация и деятельность Советского государства строится в соответствии с принципом демократического централизма: выборностью всех органов государственной власти снизу доверху, подотчетностью их народу, обязательностью решений вышестоящих органов для нижестоящих. Демократический централизм сочетает единое руководство с инициативой и творческой активностью на местах, с ответственностью каждого государственного органа и должностного лица за порученные дела.

21 апреля 1992 г. в ст.3 Конституции РСФСР VI съезд народных депутатов РФ внес существенные изменения, связанные с закреплением в ней принципа разделения властей. "Система государственной власти в Российской Федерации, - указывалось в ней теперь, - основана на принципах разделения законодательной, исполнительной и судебной властей, а также разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией, составляющими ее республиками, краями, областями, городами Москвой и Санкт-Петербургом, автономными областями, автономными округами и местным самоуправлением" Тем самым был сделан еще один шаг на пути России к принципу разделения властей.

Однако искусственно введенный в Конституцию РСФСР 1978 г. принцип разделения властей практически не мог быть реализован, поскольку фактически сохранялся принцип всевластия Советов. Верховный Совет РСФСР оставался законодательным, распорядительным и контрольным органом государственной власти РСФСР и, следовательно, сохранил возможность вмешиваться в дела исполнительной власти, контролировать ее.

Вместе с тем в РСФСР росло влияние Президента. В стране сложилось своего рода двоевластие, которое возникло именно тогда, когда в Конституции РСФСР 1978 г. столкнулись два типа организации власти: Республика Советов и президентская республика, претендующая на демократичность.

Постепенно дисбаланс властей приобрел катастрофические размеры. В стране приобретала все более зримые очертания угроза гражданской войны.

Первый "официальный" проект Конституции был существенно пересмотрен после попытки августовского путча. В октябре 1991 г. был опубликован второй, а в марте 1992 г. - третий проект Конституции. Каждый из этих проектов отражал изменения, происходившие в общественно-политической жизни страны, новые подходы и новые видения того, как должны быть устроены общество и государство в России.

Развернулась борьба между защитниками различных вариантов проектов, поддержанными разными государственными структурами. Нарастала конфронтация между исполнительной властью и парламентом. Каждый из институтов стремился к законодательному закреплению своего доминирующего положения, а это неизбежно

должно было сказаться и на содержании основного закона.

20 марта 1993 г. Президент Б.Н. Ельцин объявил о подписании им указа об особом порядке управления до преодоления кризиса власти. В ответ внеочередная сессия Верховного Совета осудила намерения Президента, а Конституционный Суд России большинством голосов судей признал обращение Президента в ряде своих положений не соответствующим Конституции.

Между тем в стране наблюдалось все более обостряющееся противостояние Президента и оппозиционного большинства Верховного Совета. Все это вело к полному параличу власти.

20 сентября 1993 г. Президент в целях "сохранения единства и целостности Российской Федерации, вывода из экономического и политического кризиса, обеспечения государственной и общественной безопасности Российской Федерации, восстановления авторитета государственной власти" издал Указ N 1400 о поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации.

Этим Указом было прервано осуществление законодательных и распорядительных функций Съездом народных депутатов и Верховным Советом. Конституционному Суду РФ было предложено прекратить заседания до начала работы нового парламента России - Федерального Собрания.

Иначе говоря, впредь до принятия новой Конституции в стране вводилось президентское правление.

В Указе Президента от 21 сентября 1993 г. N 1400 указывалось, что "безопасность России и ее народов - более высокая ценность, нежели формальное следование противоречивым нормам, созданным законодательной ветвью власти". Таким образом, этот Указ, не прекращая действия Конституции, в части, не противоречащей ему, поставил себя практически выше Конституции.

Исходя из неконституционности Указа, Президиум Верховного Совета на основании ст.121 действующей Конституции объявил о немедленном прекращении полномочий Президента Б.Н. Ельцина с передачей его полномочий вице-президенту А.В. Руцкому. Конституционный Суд, признав Указ N 1400 неконституционным, также высказался за отрешение Б.Н. Ельцина от должности. Кроме того, в Уголовный кодекс была включена статья, предусматривающая наказание, вплоть до смертной казни, за антиконституционную деятельность, невыполнение решений высшего органа государственной власти и воспрепятствование его деятельности.

Конституционный кризис вылился в акции неповиновения и насилия, привел к блокаде, а затем и к расстрелу пропрезидентскими силами Белого дома.

Президентская власть приобрела неограниченный характер.

Принятая в 1993 г. Конституция РФ и избрание Федерального Собрания - парламента Российской Федерации положили конец исключительно президентскому правлению. Конституция РФ 1993 г. закрепила принцип разделения властей, указав (ст.10), что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, а органы законодательной, исполнительной и судебной властей самостоятельны.

Конституция РФ 12 декабря 1993 г. не только декларировала принцип разделения

властей, но и довольно четко закрепляло за каждой из них круг относящихся к их ведению вопросов, их компетенцию. Принцип разделение властей изложенный в ст.10 достаточно лаконично, четко и ясно определяет его структуру. Его продолжением и развитием служит ст.11, состоящая из трех частей. Часть первая подтверждает, какие именно органы осуществляют государственную власть: Президент, парламент, Правительство и суды. Часть вторая относится к ведению субъектов Федерации, образования их органов государственной власти. Наконец, третья часть устанавливает, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется на основе Конституции, федеративных и иных договоров о разграничении предметов ведения полномочий.

1.2 Понятие и сущность принципа разделения властей

Разделение властей - принцип конституционного строя, согласно которому государственная власть осуществляется законодательными (представительными), исполнительными и судебными органами независимо друг от друга и при наличии механизмов, сдерживающих и уравнивающих объем их полномочий. Разделение властей - основополагающий, фундаментальный принцип организации государственной власти. [24]

В соответствии со ст.10 Конституции РФ государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Принцип разделения властей является одной из основных характеристик правового государства и выступает в качестве гарантии реализации принципа приоритета человека, его прав и свобод как высшей ценности. Характеристики принципа разделения властей:

- 1) разделение функций по осуществлению государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. В соответствии с принципом разделения властей в государстве действуют:
 - во-первых, законодательная власть, ее основной функцией является принятие законов;
 - во-вторых, исполнительная власть, ее назначение в исполнении принимаемых законодательной властью законов;
 - в-третьих, судебная власть, ее сфера - осуществление правосудия - деятельности по рассмотрению и разрешению конкретных дел с вынесением решений, которые не могут быть отменены органами законодательной или исполнительной власти. Органы каждой из ветвей власти действуют в рамках установленной Конституцией РФ компетенции и не вправе осуществлять функции, присущие органам иной ветви власти;
- 2) самостоятельность органов каждой из ветвей власти означает, что в своей деятельности они независимы друг от друга, не подчинены друг другу;
- 3) система сдержек и противовесов. Этим термином обозначается система полномочий трех ветвей власти в сфере взаимоотношений друг с другом, установленная Конституцией РФ с целью не допустить нарушений принципа разделения властей, преимущественного положения одной ветви власти перед

другой. Такими полномочиями являются, например:
право Государственной Думы давать согласие на назначение Председателя Правительства РФ, выражать недоверие Правительству РФ;
право Президента РФ распускать Государственную Думу;
право Конституционного Суда признавать неконституционными законы, принятые Федеральным Собранием, и др.;

4) единство государственной власти. Разделение властей не означает, что государственная власть делится на части. Между государственными органами распределяются функции по ее осуществлению.

Согласно ст.11 Конституции РФ государственную власть в Российской Федерации осуществляют:

- 1) Президент РФ;
- 2) Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума);
- 3) Правительство РФ;
- 4) суды Российской Федерации.

В связи с федеративным строением России Конституция РФ закрепляет, что государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Обычно региональные органы государственной власти представлены законодательным (представительным) органом и исполнительным органом власти, в некоторых субъектах образуются конституционные (уставные) суды. Система судов общей юрисдикции и арбитражных судов является единой и федеральной, поэтому субъекты Федерации не вправе создавать по своему усмотрению судебные органы данных видов. [7] Разделение властей является одним из главнейших демократических принципов, направленных на предотвращение узурпации государственной власти и использования ее в ущерб публичным интересам. Принцип разделения властей является сегодня одним из основных конституционных принципов всех демократических государств, представляющий собой систему конституционно-правовых норм, регламентирующих разделение власти на законодательную, исполнительную и судебную.

Конституционный принцип разделения властей выступает в качестве правовой структуризации государственной власти в Российской Федерации и включает в себя разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, что не лишает государственную власть ее основного качества - целостности и единства. В свою очередь, полномочия разделенной власти представляют собой формы структуризации государственной власти согласно рассматриваемому принципу разделения властей.

В юридической науке термин "разделение" применительно к государственной власти употребляется в двух значениях: согласно одному из них, наиболее распространенному, он используется для обозначения разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, второе значение термин употребляется в отношении разделения государственной власти между федеративным государством и его составляющими государственными

образованиями, то есть в теории федерализма - как "разделение власти".

По отношению к данному принципу в классическом понимании, где идет речь о трех ветвях государственной власти, существует два противоположных подхода: разграничение властей и разделение властей, которые соответствуют двум различным концепциям демократии: президентской и парламентской. Под "разграничением властей" понимается строгое, абсолютное отделение трех ветвей власти; ни одна власть не может взять на себя функции другой, поэтому в таких системах, запрещается совмещение должностей в органах, относящихся к различным ветвям власти.

Сущность "разделения властей" состоит в том, что ветви власти в основных составляющих отделены друг от друга и независимы, но данная концепция допускает и признает отдельные сферы пересечения, в которых ветви власти выполняют чуждые им функции в той мере, в какой сохраняется принципиальное отделение властей друг от друга. Диссертант отмечает, что закрепление принципа разделения властей в качестве основы организации государственной власти является важным показателем признания Россией общедемократических ценностей. Конституционный принцип разделения властей предполагает не только самостоятельность и независимость отдельных ветвей государственной власти, но и их координацию, взаимосдерживание и взаимоконтроль. В настоящее время Конституция РФ располагает механизмами взаимоконтроля ветвей власти. Однако нельзя утверждать, что подобный контроль является равнозначным и равносильным.

Принцип разделения властей в его современном прочтении содержит два взаимосвязанных компонента, образующих неразрывное единство. По-прежнему он нацелен на то, чтобы предотвратить абсолютизацию одной из властей, утверждение авторитарного правления в обществе.

Законодательная, исполнительная деятельность и отправление правосудия органически взаимосвязаны, они выполняют определенные государственные функции в более общей системе. Одним из требований нашего времени является устранение институционального несоответствия, отражающего смешение и переплетение функций различных ветвей власти.

При этом ни одна из трех ветвей государственной власти не должна вмешиваться в прерогативы другой власти, а тем более, сливаться с другой властью. Это обеспечивается: а) различными источниками формирования ветвей власти; б) различными сроками полномочий; в) степенью защиты одной власти от другой.

Анализ разделения властей предполагает изучение этого феномена в двух направлениях: по горизонтали и вертикали, то есть речь идет о разделении власти между законодательной, исполнительной и судебной ветвями и о разделении власти между федеральным центром и регионами. Оба направления сегодня являются определяющими в сфере строительства российского правового государства.

Разделение властных функций проходит по несущим конструкциям государственного управления: законодательный представительный орган в лице Федерального Собрания обладает правом на законотворчество; исполнительный в

лице Президента и Правительства - на практическую реализацию законов; судебный орган - на улаживание споров и конфликтов. Силовое вторжение одной из ветвей власти в область деятельности другой может привести к смешению функций и в результате - к ослаблению авторитета власти в целом.

Существуют и другие подходы к оценке способов разграничения функций властей. Болгарский исследователь С. Баламезов считает, что власти необязательно уравнивать между собой, лучше подчинить деятельность исполнительных и судебных органов закону. [4] Тем самым обеспечивается превращение принципа разделения властей в важнейший элемент правового государства. Такой подход в современной России едва ли возможен. И не столько из за политических соображений, сколько по причине медленного развертывания законотворческого процесса.

Российские специалисты также по-разному оценивают значение каждой ветви власти. Одни подчеркивают приоритет законодательной власти, другие отмечают особую роль власти субъектов Российской Федерации, третьи считают "центром притяжения" всей государственной машины исполнительную власть.

Российская Федерация представляет собой наиболее сложный вариант государства, построенного на принципе разделения властей. Институт президентства вносит дополнительные осложнения в реальную политику разделения властей, поскольку де-факто значительная часть полномочий ветвей власти соединяется в руках Президента как главы государства. В результате создается почва для дисбаланса сил, что ведет не к их взаимодействию на основе взаимодополнения, а к выяснению сфер влияния.

Большинство российских ученых склоняется к мнению, что Президент РФ не входит ни в одну из ветвей государственной власти. Вместе с тем существуют различные точки зрения на место и природу президентской власти в России.

Так, О.Е. Кутафин полагает, что сегодня разделение властей в России "характеризуется почти повсеместным господством исполнительной власти, а также президентской, стоящей над всеми другими властями". [9] Близкую по смыслу позицию, которую разделяем и мы, занимает Ю.И. Скуратов, утверждающий, что "институт президентства в России сочетает черты как президентской, так и полупрезидентской республики". Крайнюю позицию в этом вопросе занимает М.А. Краснов, который утверждает, что "мы являемся свидетелями оформления еще одной ветви власти - президентской". Однако эта позиция, на наш взгляд, не совсем верна, поскольку наличие терминов "глава государства", "президент" вовсе не означает появление четвертой ветви власти. [6]

Механизм, заложенный в Конституции РФ для разрешения возможного конфликта между законодательной и исполнительной властями, отличается большой сложностью. Президент обладает очень широким арсеналом средств воздействия на законодательную и исполнительную власти. Президент не просто арбитр, наблюдающий со стороны за соблюдением правил политической игры ее участниками. Он сам участвует в этой политической игре, что не может не сказаться на функционировании властей.

В России, как и в большинстве стран мира, не предусмотрена парламентская ответственность главы государства. Это значит, что парламент не может заставить Президента уйти в отставку, отказывая в одобрении его политики или предложенных им решений. Но это вовсе не значит, что глава государства свободен от следования предписаниям Конституции и законов. Если его деятельность приобретает противоправный характер, вступает в силу специальный механизм ответственности, который иногда, по аналогии с англо-американской практикой, называют импичментом.

Таким образом, несмотря на сложности современного политического развития, принцип разделения властей в современной России признан, конституционно закреплён и в той или иной мере применяется в построении и функционировании государственных институтов.

Глава 2. Реализация принципов разделения властей в современной России

2.1 Реализация принципов разделения властей в России по Конституции РФ 1993 г.

Конституция Российской Федерации 1993 г. фиксирует принцип разделения властей как одну из основ конституционного строя. В статье 10 говорится: "Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны". [8] Конституционные нормы, определяющие механизм государственной власти закреплены в главах "Президент Российской Федерации", "Федеральное Собрание", "Правительство Российской Федерации", "Судебная власть и прокуратура". Все эти высшие государственные органы власти в равной степени выражают целостную концепцию народного суверенитета. Разделение властей есть разделение полномочий государственных органов при сохранении конституционного принципа единства государственной власти.

Рассмотрим более подробно место органов государственной власти в системе разделения властей.

2.1.1 Законодательная власть

Согласно статье 94 Конституции РФ, Федеральное Собрание - парламент РФ является представительным и законодательным органом РФ. Рассматривая вопрос о месте Федерального Собрания в системе госорганов РФ необходимо обратить внимание на то, что Конституция РФ учреждает Федеральное Собрание как парламент Российской Федерации. Любому парламенту присущи три основных признака. Первым признаком парламента является то, что парламент занимает определенное место в системе органов государственной власти. В соответствии с принципом разделения властей Федеральное Собрание наделено присущими только ему функциями и полномочиями и не вправе вторгаться в компетенцию Президента РФ, Правительства РФ и судебных инстанций. Вторым неотъемлемым признаком парламента является профессионализм и постоянный характер работы парламентариев. Это означает, что народные представители на период осуществления своих полномочий в парламенте освобождаются от служебной,

производственной и иной деятельности, которую они осуществляли до своего избрания.

Недопустимость для парламентария занимать определенные должности и осуществлять определенную деятельность обеспечивает не только профессионализм и постоянную работу парламента, но и реализацию разграничения функций органов власти. В частности, если бы депутат одновременно был федеральным министром, то нарушалось бы разделение власти на законодательную и исполнительную.

Третьим неотъемлемым признаком парламента является свободный депутатский мандат. Это означает, что члены Федерального Собрания в своей деятельности прямо не связаны волей избирателей. При осуществлении полномочий они руководствуются законом и своими представлениями о порядке управления государством.

Федеральное Собрание выступает одновременно как представительный и законодательный орган. Представительным органом Федеральное Собрание является в силу того, что оно призвано выступать представителем всего народа РФ, всех субъектов РФ. Реализуется представительный характер Федерального Собрания путем формирования его на основе всеобщих свободных выборов.

Законодательным органом Федеральное Собрание является в силу того, что Конституция закрепляет право издавать федеральные конституционные законы и федеральные законы - нормативные акты, имеющие верховенство и прямое действие на всей территории РФ, и которые обязаны соблюдать все органы государственной власти, органы местного самоуправления и граждане, только за федеральным парламентом.

Кроме того, важной функцией парламента является контрольная функция. Она состоит в возможностях парламента:

- 1) влиять на процессы управления обществом и государством, и прежде всего на бюджетный процесс;
- 2) привлекать к ответственности исполнительные органы власти и (или) их должностных лиц, не выполняющих или ненадлежащим образом выполняющих возложенные на них обязанности.

По структуре Федеральное Собрание является двухпалатным органом и состоит из Совета Федерации и Государственной Думы. Двухпалатная структура парламента имеет следующие основные преимущества.

Во-первых, в федеративных государствах одна из палат, как правило, отражает интересы входящих в состав этого государства политико-территориальных образований.

Во-вторых, наличие второй палаты позволяет делать законодательный процесс более качественным, поскольку законопроекты последовательно проходят через обсуждение двух палат.

Среди основных недостатков двухпалатной структуры парламента называют, напротив, торможение законодательного процесса второй палатой, которая часто отличается сдержанностью и консерватизмом. В качестве недостатка можно говорить и о разобщенности, несогласованности действий парламента, в случае если

палаты противоборствуют и конфликтуют. Отсутствие взаимодействия палат может негативно сказываться на качестве работы парламента и вести к ослаблению его места в системе государственной власти. Однако без Совета Федерации в системе власти не обойтись. Отражение интересов субъектов Федерации и своего рода "фильтрация" в законодательном процессе осуществляются именно этой палатой. Палаты Федерального Собрания работают самостоятельно. Они заседают отдельно, имеют неодинаковое внутреннее устройство, в частности, образуемые ими комитеты и комиссии, отличаются по количеству и названиям.

После принятия поправок к Конституции РФ в 2008 году срок полномочий Государственной Думы составляет пять лет (первоначально был четыре года). Совет Федерации не имеет фиксированного срока полномочий, его состав обновляется в порядке ротации (обновления), т.е. периодически происходит замена того или иного члена палаты другим кандидатом.

Государственная Дума и Совет Федерации имеют разный порядок образования. Государственная Дума избирается путем демократических выборов. Члены Совета Федерации направляются в парламент органами государственной власти субъектов Федерации. В Конституции России (ст.95) устанавливается, что в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти; представители Российской Федерации, назначаемые Президентом Российской Федерации, число которых составляет не более десяти процентов от числа членов Совета Федерации - представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Формирование Совета Федерации осуществляется органами государственной власти субъектов Федерации в соответствии с Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. N 229-ФЗ "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации". Член Совета Федерации от представительного органа избирается законодательным (представительным) органом власти субъекта Федерации. Член Совета Федерации от исполнительного органа назначается высшим должностным лицом субъекта Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

[19]

Численный состав палат неодинаков. Государственная Дума состоит из 450 депутатов. Количество членов Совета Федерации зависит от числа субъектов Российской Федерации.

В системе разделения властей парламент рассматривается как единое целое. Государственная Дума и Совет Федерации взаимодействуют в законодательном процессе, например они образуют согласительные комиссии. Палаты совместно могут отстаивать свои позиции в спорах о компетенции, например, обращаются в Конституционный Суд РФ с просьбой обязать Президента РФ подписать конкретный федеральный закон. Сотрудничество палат проявляется в совместном образовании целого ряда органов, например Счетной палаты РФ, Центральной избирательной комиссии РФ. Палаты могут собираться совместно для заслушивания посланий

Президента РФ, посланий Конституционного Суда РФ, выступлений руководителей иностранных государств. Совместное участие обеих палат необходимо для принятия решения об отрешении Президента РФ от должности. Государственная Дума выдвигает обвинение в отношении Президента РФ, а Совет Федерации отрешает его от должности двумя третями голосов от общего числа парламентариев каждой из палат.

Государственная Дума и Совет Федерации взаимодействуют на основе принципа верхней и нижней палаты. Этот принцип прямо не описывается в законодательстве. Раздельность функционирования палат Федерального Собрания не лучшим образом отражается на выполнении ими своих функций. На практике начинают складываться различные пути их взаимодействия - сотрудничество руководства палат, комитетов, участие представителей Совета Федерации на стадии предварительного обсуждения проекта федерального бюджета в Государственной Думе и др. Появились и возможности совместной деятельности палат в части проведения парламентского расследования. Но все же принятый 7 мая 2013 г. Федеральный закон "О парламентском контроле" не предусматривает иных совместных форм парламентского контроля палат Федерального Собрания кроме названного парламентского расследования.

Скорее всего, расширение сотрудничества палат может выразиться в их совместных обсуждениях многих вопросов государственного строительства, хозяйственной жизни, социального развития. [1]

Суть принципа верхней и нижней палаты заключается, во-первых, в том, что каждая палата работает самостоятельно и имеет ряд исключительных полномочий. Во-вторых, законодательный процесс всегда начинается в одной палате, и после того как она примет закон, он направляется для одобрения в другую палату. В России законопроекты поступают в Государственную Думу, дальше законодательный процесс продолжается в Совете Федерации. Получается, что законопроект движется как бы "снизу вверх", поэтому Государственная Дума считается нижней палатой, а Совет Федерации - верхней.

В-третьих, одна из палат, как правило, является прямым представительством народа, формируется путем демократических выборов. В России - это Государственная Дума. Непосредственная близость к избирателям и характеризует Государственную Думу как нижнюю палату. В отличие от членов Совета Федерации, направляемых соответствующими государственными органами, депутаты Государственной Думы, избранные напрямую, выражают другой уровень интересов - интересы российских избирателей. Именно палата, основанная на непосредственном народном представительстве, имеет существенные полномочия по осуществлению контроля над органами исполнительной власти и может быть распущена главой государства в случае возникновения конфликта между органами исполнительной и законодательной власти.

К ведению Государственной Думы относятся:

- 1) дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства России;
- 2) решение вопроса о доверии Правительству РФ;

- 3) назначение на должность и освобождение от должности председателя Центрального банка РФ и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации;
- 4) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов;
- 5) счетной палаты и половины состава ее аудиторов;
- 6) объявление амнистии;
- 7) выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности;
- 8) заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой.

К ведению Совета Федерации относятся:

- 1) утверждение изменения границ между субъектами Федерации на основе взаимного согласия последних;
- 2) утверждение указов Президента РФ о введении военного или чрезвычайного положения;
- 3) решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил за пределами территории России;
- 4) назначение выборов Президента РФ;
- 5) отрешение Президента РФ от должности;
- 6) назначение на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации
- 7) назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ и его заместителей;
- 8) назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов. [8]

Таким образом, Палаты Федерального Собрания имеют разные полномочия, хотя назначение и функции парламента едины для обеих палат. Нельзя говорить о перевесе полномочий одной палаты в пользу другой или о соподчиненности палат. Представительным и законодательным органом Российской Федерации, представляющим весь многонациональный народ России и все субъекты Федерации, является парламент в целом, т.е. Совет Федерации и Государственная Дума, полномочия которых соответствующим образом сбалансированы. Специализация в организации и деятельности палат направлена на их конструктивные споры и сотрудничество на благо качественного законотворчества.

2.1.2 Исполнительная власть

Исполнительная власть по своей природе власть правоприменительная, в задачи которой входит практическая реализация Конституции РФ и законов в общегосударственном масштабе (исполнительство). Это означает, что исполнительная власть неразрывно связана с процессом повседневного управления страной. В исполнительной власти заключено то звено государства, которое практически организует жизнь каждого народа.

Исполнительная ветвь власти обладает разветвленной системой государственных

органов, от деятельности которых зависит обеспечение безопасности граждан, общества и государства в целом.

Система федеральных органов исполнительной власти - это юридически упорядоченная, внутренне согласованная совокупность различных органов государственного управления, установленных Конституцией РФ и иными нормативными правовыми актами, имеющая специальное назначение и систему взаимоотношений на основе разграничения компетенции между ними для осуществления функций управления. Эта система имеет свою вертикальную иерархическую структуру и горизонтальные уровни. Горизонтальный уровень отражает федеративное государственное устройство РФ: деление на федеральные органы исполнительной власти (правительство РФ, федеральные министерства, федеральные агентства) и органы исполнительной власти субъектов РФ. Основным критерий горизонтального деления - разграничение полномочий между РФ и ее субъектами. Часть 2 статьи 77 Конституции РФ установила, что федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти. Согласно ст.12 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" для обеспечения единства системы исполнительной власти Правительство РФ направляет и контролирует деятельность всех этих органов. [17]

Положение и место Правительства РФ в системе органов государственной власти вытекают из принципа разделения властей, сформулированного в ст.10 и 11 Конституции РФ. Правительство осуществляет государственную власть наравне с Президентом РФ, Федеральным Собранием и судами. В ст.110 Конституции РФ прямо устанавливается, что исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство РФ. [8]

Это означает, что Правительство РФ выполняет следующие функции исполнительной власти:

- 1) регулятивно-управленческую функцию, которая представляет собой деятельность по руководству экономикой, финансами, культурой, наукой, обороной, социальным обеспечением, управлению федеральной собственностью; обеспечению прав и свобод граждан, прав организаций;
- 2) нормотворческую функцию. Она заключается в принятии подзаконных нормативных правовых актов. В нормотворческой деятельности конкретизируются предписания законов и указов, что необходимо для реального осуществления законодательных норм;
- 3) оперативно-исполнительскую функцию, которая выражается в непосредственном исполнении правовых норм;
- 4) контрольную функцию, которая проявляется в осуществлении контрольных полномочий за управленческой деятельностью исполнительных органов.

Характеристика Правительства РФ как высшего органа исполнительной власти, возглавляющего систему исполнительной власти, должна быть связана с ролью Правительства РФ в общей системе разделения властей.

В Конституции РФ Президент РФ не упоминается как носитель исполнительной

власти. В то же время он наделен значительными полномочиями в сфере исполнительной власти. Однако основная конституционная роль Президента РФ в системе разделения властей - обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ст.80 Конституции РФ). Правительство РФ - это коллегиальный орган, что означает осуществление его полномочий посредством совместной выработки и утверждения решений лицами, входящими в его состав. Правительство РФ состоит из Председателя Правительства, заместителей Председателя Правительства и федеральных министров. Формирование Правительства РФ начинается с назначения его Председателя. Председатель - ведущая фигура в Правительстве РФ, он определяет основные направления деятельности Правительства и организует его работу. Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной думы (ст.111). Президент РФ вносит кандидатуру Председателя Правительства на рассмотрение Государственной Думы для получения согласия.

Деятельность Правительства РФ осуществляется в соответствии с законом "О Правительстве РФ" и Регламентом Правительства РФ. Регламент Правительства представляет собой нормативный правовой акт, устанавливающий основные правила организации высшего федерального органа исполнительной власти по реализации его конституционных полномочий. [21]

Вопрос о компетенции является ключевым вопросом юридического статуса органа власти. Именно через компетенцию раскрывается место органа в системе разделения властей. Конституционные полномочия центрального органа исполнительной власти определены ст.114 Конституции РФ и конкретизируются ФКЗ о Правительстве РФ. Правительство является органом государственной власти, осуществляющим общегосударственные функции, т.е. его деятельность охватывает практически все сферы жизни государства, поэтому Правительство обладает очень широким кругом полномочий. Поскольку предметно полномочия Правительства перечислить невозможно, выделим основные, используя Закон о Правительстве РФ, который распределяет их по сферам общественной жизни (ст. 12-22).

Общие полномочия Правительства РФ. К общим полномочиям закон относит: реализацию внутренней и внешней политики РФ, регулирование в социально-экономической сфере; обеспечение единства системы исполнительной власти в Российской Федерации; формирование федеральных целевых программ и обеспечение их реализации; реализацию права законодательной инициативы. Правительство РФ по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ может передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции, федеральному конституционному закону и федеральным законам. Правительство осуществляет полномочия, переданные ему органами исполнительной власти субъектов РФ на основании соответствующих соглашений.

Рассмотрим специальные полномочия Правительства РФ.

1. В сфере экономики главным направлением деятельности Правительства является создание условий для функционирования экономики и ее регулирование.

2. В сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики. Правительство разрабатывает и представляет Госдуме федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение и отчитывается об его исполнении. Правительство обеспечивает также проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики, разрабатывает и реализует налоговую политику, осуществляет валютное регулирование и валютный контроль,

3. В социальной сфере. Правительство РФ обеспечивает проведение в РФ единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения.

4. В сфере науки, культуры, образования. Основным направлением деятельности Правительства в этой сфере является государственная поддержка. Оно разрабатывает и осуществляет меры государственной поддержки развития науки, обеспечивает государственную поддержку фундаментальной и прикладной науки, обеспечивает проведение единой государственной политики в области образования, определяет основные направления развития и совершенствования общего и профессионального образования,

5. В сфере природопользования и охраны окружающей среды обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов

6. В сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью. На правительственном уровне решаются вопросы, связанные с финансированием и укреплением материально-технической базы правоохранительных органов, проводится анализ состояния законности в стране и эффективности борьбы с преступностью, осуществляет меры по обеспечению деятельности органов судебной власти.

7. В сфере обороны и государственной безопасности Российской Федерации. Правительство РФ осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности. Организует оснащение вооружением и военной техникой, обеспечение материальными средствами, ресурсами и услугами Вооруженных Сил страны; обеспечивает социальные гарантии для военнослужащих; принимает меры по охране Государственной границы.

8. В сфере внешней политики и международных отношений осуществляет меры по обеспечению реализации внешней политики РФ. Обеспечивает представительство России в иностранных государствах и международных организациях; в пределах своих полномочий заключает международные договоры РФ, обеспечивает выполнение обязательств РФ по международным договорам, а также наблюдает за выполнением другими участниками указанных договоров их обязательств; отстаивает геополитические интересы.

Правительство РФ осуществляет также и иные полномочия, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами Президента РФ.

Конституция РФ не устанавливает срок полномочий Правительства РФ. Но оно обязательно формируется в связи с избранием или переизбранием Президента РФ и слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом РФ.

Конституция предусматривает и досрочное прекращение полномочий Правительства. Основания досрочной отставки различны и зависят от того, кто явился инициатором отставки:

1) правительство делает заявление об уходе в отставку, т.е. отставка является добровольной, когда большинство членов правительства добровольно решает сложить с себя полномочия. Для такого рода отставки, как правило, служат серьезные причины, например, кризис в экономике. Добровольная отставка не означает автоматического прекращения деятельности Правительства, поскольку только Президент может решить вопрос: принять отставку Правительства либо не принять. В случае ухода Правительства в отставку, оно уходит в полном составе, отставка Председателя Правительства влечет за собой отставку всего Правительства в целом;