

латные парламенты. Особенно результативно они работают в странах, имеющих федеративную природу. Десятилетие Федерального Собрания показало правильность такого устройства высшего представительного и законодательного органа страны.

На протяжении последних лет для Совета Федерации важнейшей обязанностью являлся учет и согласование интересов регионов в формировании и осуществлении общегосударственной политики.

Верхняя палата парламента стала гарантом обеспечения стабильности и преемственности власти, последовательности в осуществлении общенациональной политики.

Совет Федерации четко исполняет закрепленные за ним полномочия, являясь важным гарантом стабильности системы государственной власти. Прошедшие годы подтвердили обоснованность российской конституционно-правовой модели формирования Совета Федерации.

Трижды за десятилетие менялся порядок формирования Совета Федерации. Более того, до сего дня идет поиск наиболее оптимального варианта.

Все больше и больше членов парламентариев, специалистов приходят к заключению, что члены Совета Федерации должны избираться населением регионов. Возможно предпочтительнее такая система формирования палаты. Однако спешить с принятием решения не стоит. Порядку, по ко-

торому формируется палата, сегодня — два года. Вряд ли следует его часто менять. Главное, что пока палата в любом из трех составов справлялась с ответственными конституционными обязанностями. Все составы Совета Федерации много сделали для возрождения России. Они последовательно служили укреплению парламентской демократии, отстаивали целостность государства, выступали против суверенизации регионов, доведения до крайности договорной практики, укрепляли взаимодействие органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации.

В настоящее время Совет Федерации стал занимать более активную позицию в законотворчестве, внес ряд законодательных инициатив. Укрепились контакты между субъектами законодательного процесса: Правительством России, Государственной Думой и Президентом Российской Федерации. Упорядочено участие членов Совета Федерации в заседаниях Правительства и его органов.

Согласованная законотворческая работа должна создать системную правовую базу долгосрочной государственной политики, укрепить новую российскую государственность.

Участники конференции в своих выступлениях также высоко оценили роль и место Совета Федерации в государственном устройстве России, в современном развитии базовых институтов российской демократии и парламентаризма.



Любимов А.П.¹

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА ПАРЛАМЕНТСКОГО БОЛЬШИНСТВА

В последние годы ведущие политические деятели России пытаются реализовать в той или иной форме идею создания правительства парламентского большинства. Этот вопрос с новой силой был поднят после убедительной победы «Единой России» на выборах 7 декабря 2003 года в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации. Возникла новая конфигурация состава Государственной Думы, а точнее сформировалось абсолютное парламентское большинство — 306 депутатов Государственной Думы от «Единой России», что позволяет им успешно принимать федеральные законы и федеральные конституционные законы. При этом «Единая Россия» берет на себя и всю ответственность. И в этом нет ничего удивительного. Вполне естественно, что «Единая Россия» в данной ситуации включилась в обсуждение вопроса

формирования правительства парламентского большинства как теоретически, так и практически.

В последнее время попытки создать правительство парламентского большинства идут в двух направлениях — путем переговоров с Президентом Российской Федерации и вновь назначенным Председателем Правительства Российской Федерации. Кроме этого имеется и третье направление — давление на Правительство Российской Федерации, оно ориентировано на его частичную смену или отставки посредством вотума недоверия.

В прошлом, при предыдущем Правительстве Российской Федерации была угроза его отставки через возможный вотум недоверия его кабинету, вопрос о которой эпизодически поднимали депутаты Государственной Думы второго и третьего созывов.

¹ Любимов Алексей Павлович — доктор юридических наук, начальник Отдела Правового управления Аппарата Государственной Думы, профессор Государственного университета — Высшей школы экономики и МосГУ. Член Российского Союза Журналистов. Автор книг «Парламентское право в России. Основные источники», «Лоббизм как конституционно-правовой институт», «Конституция Российской Федерации. Альбом», «Классификация видов лоббизма», «Правовые институты демократии России и стран Европы. Выборы, лоббизм и парламентаризм» и др.

Некоторые сторонники правительства парламентского большинства исходят в своих рассуждениях из базовой посылки о том, что Государственная Дума не может быть распущена в течение года с момента своего избрания, а в случае ненадлежащей работы Правительства в этот период она может в это время вынести двукратный вотум недоверия кабинету министров в течение трех месяцев.

Действительно, полномочия совершить подобное действие у Государственной Думы имеются. Но это ни в коей мере не дает права Государственной Думе после этого шага формировать «свое» правительство.

Анализ действующего законодательства свидетельствует о том, что Государственная Дума имеет не так много правовых оснований для подобного результата, но они существенные. По Конституции Российской Федерации основные полномочия в отношении формирования Правительства Российской Федерации закреплены за Президентом Российской Федерации. К их числу в первую очередь следует отнести полномочия, закрепленные в статье 83 Конституции РФ. Согласно указанной статье Президент Российской Федерации:

а) назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации;

б) имеет право председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации;

в) принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации;

д) по предложению Председателя Правительства Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров.

Таким образом согласно статьям 83 (пункт «в») и 117 (часть 2) Конституции Российской Федерации, а также статье 35 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» Президент Российской Федерации может принять решение об отставке Правительства Российской Федерации. При этом, по смыслу указанных норм Конституции Российской Федерации и названного Федерального конституционного закона, Президент Российской Федерации вправе принять решение об отставке Правительства Российской Федерации в любой момент в период исполнения полномочий Президента Российской Федерации.

Во всех случаях представление Государственной Думе кандидатуры нового Председателя Правительства Российской Федерации остается за Президентом Российской Федерации.

В части 3 статьи 111 Конституции Российской Федерации установлено, что Государственная Дума рассматривает представленную Президентом Российской Федерации кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре.

Порядок рассмотрения Государственной Думой представленной Президентом Российской Федерации кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации определен в статьях 145–148 Регламента Государственной Думы.

Согласно статье 145 Регламента Государственной Думы, Президент Российской Федерации, либо его полномочный

представитель в Государственной Думе, официально представляет кандидатуру на должность Председателя Правительства Российской Федерации. При этом кандидат на должность Председателя Правительства Российской Федерации представляет Государственной Думе программу основных направлений деятельности будущего Правительства Российской Федерации. Перед обсуждением кандидата на должность Председателя Правительства Российской Федерации отвечает на вопросы депутатов. После чего представитель фракций и депутатских групп

высказываются за выдвинутую кандидатуру или против нее.

Результат голосования о даче согласия на назначение Председателя Правительства Российской Федерации оформляется постановлением Государственной Думы. В данном случае проект постановления Государственной Думы о даче согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации или об отклонении представленной Президентом Российской Федерации кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации не готовится и не вносится на рассмотрение Государственной Думы.

Соответствующее постановление Государственной Думы оформляется по результатам голосования по вопросу о даче согласия на назначение Председателя Правительства Российской Федерации.

В случае отклонения Государственной Думой кандидатуры на должность Председателя Правительства Российской Федерации (то есть, если за представленную кандидатуру проголосовало менее 226 депутатов Государственной Думы) Президент Российской Федерации, согласно части 2 статьи 111, в течение недели со дня ее отклонения, вносит в Государственную Думу предложение по кандидатуре Председателя Правительства Российской Федерации.

Наиболее сложная с правовой точки зрения ситуация возникнет в случае трехкратного отклонения Государственной Думой предложенных Президентом Российской Федерации новой кандидатуры премьера.

В соответствии со статьей 111 (часть 4) Конституции Российской Федерации и исходя из правовой позиции, выраженной в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации № 28-П от 11 декабря 1998 года, после трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации (вне зависимости от того, была ли трижды представлена одна и та же кандидатура или каждый раз представлялись новые кандидатуры) Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

В таком случае это означает следующее. После возможного вынесения вотума

недоверия Государственной Думой Правительству Президент Российской Федерации вынужден будет отправить его кабинет с отставку. При этом согласно п. 5 статьи 117 Конституции Российской Федерации Правительство Российской Федерации по поручению Президента продолжает действовать до формирования нового правительства. В соответствии со статьей 8 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» в случае освобождения от должности Председателя Правительства Президент Российской Федера-

Сформировалось абсолютное парламентское большинство — 306 депутатов Государственной Думы от «Единой России», что позволяет им успешно принимать федеральные законы и федеральные конституционные законы. При этом «Единая Россия» берет на себя и всю ответственность.

Во всех случаях представление Государственной Думе кандидатуры нового Председателя Правительства Российской Федерации остается за Президентом Российской Федерации.

ции вправе до назначения нового Председателя Правительства поручить исполнение обязанностей председателя правительства одному из его заместителей на срок до двух месяцев.

С учетом сложившейся практики еще во времена первого Президента Российской Федерации Б. Ельцина и его заявлений о том, что он полностью поддерживает кандидатуры премьеров, кандидатура премьера может вноситься новым Президентом Российской Федерации до тех пор, пока он не получит одобрение Государственной Думы, или не будет назначен премьером после трехкратного отказа Государственной Думы. Как отмечено выше, представление одного и того же лица на пост Председателя Правительства Российской Федерации допустимо, согласно Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации. Конституционный Суд подтвердил полномочия Президента Российской Федерации «представлять одного и того же кандидата дважды или трижды, либо представлять каждый раз нового кандидата». Как бы кто не относился к данному решению Конституционного Суда, его следует соблюдать.

Президент Российской Федерации вправе по своему выбору представить ту же или новую кандидатуру на должность Председателя Правительства Российской Федерации. Обсуждение и согласование повторно представленной или новой кандидатуры происходит в порядке,

предусмотренном статьей 145 и частью второй статьи 146 Регламента Государственной Думы в течение недели со дня ее представления Президентом Российской Федерации.

Ситуация же после повторного и убедительного избрания Президента Российской Федерации и последующего представления Государственной Думе Председателя Правительства Российской Федерации будет проще, так как фактически кандидатура Председателя Правительства уже была согласована с парламентским большинством еще до дня выборов Президента Российской Федерации.

Итак, в Конституции Российской Федерации содержится ряд оснований, которые позволяют большинству Государственной Думы активно участвовать в формировании Правительства Российской Федерации посредством дачи согласия на назначение Председателя Правительства Российской Федерации, вотума недоверия правительству и др. Но в этом процессе основная роль принадлежит Президенту Российской Федерации.

Таким образом, формирование правительства парламентского большинства, согласно Конституции и законодательству Российской Федерации, может в настоящее время происходить путем согласия на это Президента Российской Федерации и частично Председателя Правительства Российской Федерации.

Таким образом, формирование правительства парламентского большинства, согласно Конституции и законодательству Российской Федерации, может в настоящее время происходить путем согласия на это Президента Российской Федерации и частично Председателя Правительства Российской Федерации.

Гошуляк В.В.¹

ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА ДЕПУТАТСКОГО МАНДАТА

Конституция Российской Федерации 1993 г. установила основополагающие принципы федерализма и распространила их на всю территорию России. Это означает, что все субъекты Российской Федерации получили право на законодательство и управление в пределах собственного ведения, право на формирование своих органов государственной власти на основе общих принципов их организации, определяемых Конституцией РФ и федеральным законодательством. Следовательно, в Российской Федерации следует выделять законодательную ветвь власти как на федеральном, так и на региональном уровне.

Конституция РФ также признала и гарантировала местное самоуправление. Органы местного самоуправления существуют в лице их представительных и исполнительных органов. С учетом этого факта можно вести речь о представительных органах власти в Российской Федерации в лице Федерального Собрания Российской Федерации, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представительных органов местного самоуправления.

Следует отметить, что законодательные (представи-

тельные) органы государственной власти субъектов РФ не представляют собой единую систему законодательной власти Российской Федерации. В этом и заключаются особенности федеративных отношений, специфика разделенного законотворчества на федеральном и региональном уровнях в федеративном государстве, особенности функционирования местного самоуправления. Здесь действует только одно конституционное требование — непротиворечие законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ федеральным законам, изданным по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Такой подход к организации законодательной власти в Российской Федерации, на наш взгляд, является вполне правомерным в связи с тем, что субъекты РФ самостоятельны в образовании своих органов государственной власти. Это вытекает из положений Конституции Российской Федерации.

Вместе с тем Конституция РФ провозгласила принцип единства системы государственной власти и самостоятельности в пределах собственных предметов ведения местного самоуправления. Однако его необходимо ана-

¹ Гошуляк Виталий Владимирович — доктор юридических и доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой теории права и государственно-правовых дисциплин Пензенского государственного педагогического университета.