

ББК 67я73

С.Н. Макаренко**КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТАТУС ПРЕЗИДЕНТА РФ И ЕГО РОЛЬ
В ЗАКОНОТВОРЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ**

Принцип разделения властей является одним из основных принципов конституционного строя Российской Федерации. В то же время возникает вопрос о месте и роли Президента в структуре органов государственной власти. Влияние Президента на Федеральное Собрание и Правительство всё более возрастает. В данной статье рассматривается проблема соблюдения демократического принципа разделения властей в современных условиях развития Российской Федерации в связи с формированием правового государства и гражданского общества.

Гражданское общество; правовое государство; компетенции органов государственной власти; законотворческий процесс; законодательная инициатива.

S.N. Makarenko**THE CONSTITUTIONAL STATUS OF THE PRESIDENT AND ITS ROLE
IN LEGISLATIVE PROCESS**

The principle of separation of powers is one of the basic principles of the constitutional system of the Russian Federation. At the same time, the question arises about the place and role of the President in the structure of public authorities. Influence of the President to the Federal Assembly and the Government increases. This article addresses the problem of compliance with the democratic principle of separation of powers the Russian Federation in connection with the formation of the constitutional state and civil society.

Civil society; legal state; competence of the state authorities; legislative process; legislative initiative.

Конституционная модель Президента в РФ самобытна и не вписывается в традиционные схемы государственной власти. Ее своеобразие объясняется особенностями исторического развития, культуры, геополитического положения нашей страны. Свою специфику имеет система взаимоотношений Президента РФ и Федерального Собрания, которая неоднократно подвергалась всестороннему анализу [2; 9]. Полномочия главы государства в области законодательной власти довольно объемны, но основополагающим во взаимодействии федерального представительного органа и Президента РФ является участие последнего в законодательном процессе.

Действующая Конституция РФ принималась в беспокойный период и была направлена, прежде всего, на укрепление президентской власти. В этом смысле следует понимать ст. 80 Конституции РФ, согласно которой Президент РФ не только не принадлежит ни одной из ветвей власти, но и действует наряду с законодательной, исполнительной и судебной властью [1]. Таким образом, полномочия Президента РФ не укладываются в рамки принципа разделения властей и в то же время Президент является гарантом Конституции и соблюдения прав и свобод человека.

Размытость функций Президента особенно в первые годы после принятия Конституции РФ породило ряд ситуаций явного противоречия федерального и регионального законодательства. В конечном счете, это привело к необходимости введения в России федеральных округов с представителями Президента на местах. Подобная надконституционная структура приводит к дублированию функций местных властей, подмене их полномочий. Подобная структура имеет еще один не-

достаток. Губернаторы не хотят или боятся брать на себя всю полноту ответственности за принятые решения, а порой не могут принять решение без согласования с полпредами Президента РФ. Часть обязанностей по соблюдению прав и свобод граждан приходится брать на себя федеральным властям.

Как известно, модель президентства в России имеет сходство с американской и французской, тем не менее ни в США, ни во Франции президенты не обладают правом законодательной инициативы. Но в Великобритании глава государства (монарх) может вносить законопроекты на рассмотрение в парламент, поскольку является его составной частью, а также накладывать на закон вето [3].

Активное участие Президента РФ в законодательном процессе позволяет провести аналогию с англосаксонской системой права, что еще более подчеркивает специфичность отечественного института Президента в Российской Федерации. Причем в отличие от Конституционного суда РФ, Верховного суда и Высшего арбитражного суда РФ, которые наделяются правом законодательной инициативы по предметам их ведения, главу государства Основной закон не ограничивает.

Президент РФ может вносить законопроекты по любому вопросу, в том числе о поправках и пересмотре положений Конституции РФ. По сути, роль главы государства приобретает все больше сходств с монархической формой правления, что гораздо ближе к российскому менталитету. Функция главы государства по определению основных направлений государственной политики подразумевает рассматриваемую прерогативу.

По сложившейся практике Президент РФ сам может осуществлять планирование законопроектной работы, которое выражается в трех формах:

- 1) ежегодные послания Федеральному собранию;
- 2) представление в Государственную думу перечня законопроектов перед началом каждой очередной парламентской сессии;
- 3) планирование в рамках работы Объединенной комиссии по координации законодательной деятельности, в состав которой делегированы представители всех участников законодательного процесса [5].

Действующий Регламент Государственной думы устанавливает, что законопроекты, внесенные Президентом и заявленные в качестве срочных, должны быть рассмотрены палатой в первоочередном порядке. Кроме того, Государственная дума приняла постановление о приоритетах законодательной инициативы Президента РФ. Однако практика показывает, что порядок работы пленарных заседаний нижней палаты Федерального собрания формируется Советом Государственной думы по предложениям комитетов палаты, которые, в свою очередь, могут не выносить заявленный в качестве срочного законопроект Президента, как и любой другой проект закона, сколь угодно долго, сводя на нет все нормы о его первоочередности.

Маловероятно, чтобы Государственная дума РФ затягивала рассмотрение законопроектов Президента. Практика принятия Федерального закона «О полиции» показала, что инициатива президента в России намного весомее инициативы нескольких сотен народных представителей, наделенных полномочиями осуществлять волю избирателей в высшем органе государственной власти.

Разработка проектов законов поручена подразделениям Администрации Президента РФ и федеральным органам исполнительной власти, а подготовка окончательного текста Главному государственно-правовому управлению Президента. Внесение законопроекта в Государственную думу оформляется письмом Президента РФ и направляется на имя председателя палаты вместе с сопутствующими документами.

Группа. В группу входят депутаты нижней палаты парламента, представители органов государственной власти, эксперты, специалисты и представители субъекта законодательной инициативы.

Регламент Государственной думы предусматривает право полномочного представителя Президента РФ участвовать в заседаниях ответственного комитета при рассмотрении любых законопроектов, а не только представленных главой государства. Если не рассматривать это как акт давления на парламент, то тогда все формы лоббирования следует признать законными.

Сторонники подобного контроля со стороны президента утверждают, что Президент РФ (его представитель) отстаивает собственные законопроекты, доказывая их актуальность; во-вторых, знакомство со всеми проектами дает возможность выявить несовпадение позиций законодателей и главы государства по конкретным вопросам, что может привести, в конечном счете, к отклонению Президентом уже принятого закона.

Если разногласия носят принципиальный характер, т.е. Президент не согласен с самой концепцией законопроекта, то можно задуматься и о целесообразности его принятия вообще (ибо у него очень мало шансов когда-нибудь стать законом, т.е. быть подписанным Президентом) [9].

Статус полномочного представителя позволяет участвовать в заседаниях соответствующей палаты, в том числе закрытых, без специального разрешения Президента РФ, чего нельзя сказать об иных представителях главы государства, которые назначаются распоряжением Президента на время рассмотрения какого-либо конкретного вопроса.

Задачи, возложенные на полномочного представителя Президента РФ, заключаются в максимальном содействии эффективности законодательного процесса, в обеспечении конструктивности совместной деятельности Президента и парламента [7]. Для выполнения указанных обязанностей в Администрации Президента РФ сформированы рабочие аппараты, преобразованные позднее в отделы, полномочных представителей в палатах Федерального собрания.

Рассмотрение законопроекта осуществляется, как правило, в трех чтениях. Первое посвящено обсуждению концепции законопроекта и начинается, согласно Регламенту Государственной думы, с заслушивания мнения полномочного представителя главы государства, что еще раз позволяет уяснить позицию Президента РФ и преодолеть возможные разногласия по проекту.

Принятый в первом чтении законопроект в течение пяти дней должен быть направлен для сведения в Совет Федерации. Необходимо заметить, что проект закона всегда направляется на данной стадии и Президенту РФ, хотя Регламент не содержит такой записи.

В то же время целесообразен более дифференцированный и избирательный подход к выбору органов, куда законопроекты направляются после первого чтения. Например, такой внутренний для деятельности Государственной Думы законопроект, как Регламент думы, был направлен для подготовки замечаний и предложений не только в комитеты и депутатские объединения Государственной думы, что понятно, но и Президенту РФ, в Правительство РФ, в Верховный суд и Высший Арбитражный суд, что трудно объяснить. Следует отметить, что современный регламент не обладает всеми формальными признаками закона и оформляется постановлением палаты.

Во второе чтение законопроект представляется вместе с таблицей поправок. Было бы удивительно, если бы на данном этапе рассмотрения законопроекта по-

правки президента не рассматривались в первую очередь. Причем принятие этих поправок ни у кого не вызвало сомнений, даже у противников. На данной стадии можно прогнозировать, причем с большой долей вероятности, в каком виде закон имеет шансы быть подписанным главой государства [9].

В третьем чтении не допускается внесение поправок и возвращение к обсуждению проекта закона. Если же возражения появляются, то, по требованию депутатских объединений, представляющих большинство депутатов, председательствующий обязан поставить на голосование вопрос о возвращении к процедуре второго чтения. Здесь активность Президента РФ по взаимодействию с нижней палатой Федерального собрания несколько снижается.

Ответственный комитет верхней палаты парламента готовит к слушанию проект закона, по которому принимает заключение об одобрении (в этом случае Совет Федерации не рассматривает законопроект), либо выносит решение о его рассмотрении. Тем самым комитет возлагает на себя достаточно большую ответственность, поскольку принятие такого решения должно предполагать согласие с ним других субъектов законодательного процесса: Президента РФ и Государственной думы. В противном случае как Президент, так и Государственная дума могут подвергнуть сомнению соответствие применяемых Советом Федерации при принятии какого-либо конкретного федерального закона процедур, установленных Конституцией РФ, что в соответствии со ст. 86 Федерального конституционного закона «О Конституционном суде Российской Федерации» может послужить основанием признания закона несоответствующим Конституции РФ по порядку принятия [4].

Из вышеизложенного следует, что глава государства оказывает существенное влияние на работу Совета Федерации как непосредственно, так и через своего полномочного представителя, участвуя в процессе принятия законов. Степень воздействия Президента на процесс принятия законов на данном этапе имеет наибольшую силу, поскольку, согласно ст. 107 Конституции РФ, глава государства вправе не подписывать тот или иной закон.

В мировой практике выделяют две основные разновидности вето: абсолютное (резолютивное) и относительное (отлагательное). Президент РФ обладает правом отлагательного вето, так как оно может быть преодолено парламентом квалифицированным большинством голосов.

Президентское вето в США, к примеру, может быть и абсолютным, и ограниченным. Если конгресс направляет президенту закон менее чем за 10 дней до окончания работы своей сессии, а Президент не хочет его утверждать, то он намеренно задерживает его у себя и не возвращает парламентариям. В подобных случаях время работает против законодателей, и «карманное вето» Президента становится не относительным, а абсолютным [8]. Однако данное право американский президент не использует уже около 20 лет, поскольку оно было отменено решением Верховного суда США.

В России тоже могут возникнуть определенные обстоятельства, когда отлагательное вето Президента РФ становится резолютивным. Например, Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации», принятый нижней палатой, был отклонен Советом Федерации, затем повторно принят Государственной думой в соответствующем порядке, передан Президенту РФ для подписания и обнародования и отклонен уже главой государства.

Решение указанной проблемы видится в создании согласительных комиссий с участием Президента РФ, Совета Федерации и Государственной думы либо в более активной работе полномочных представителей главы государства и верхней палаты парламента в Государственной думе на первоначальных стадиях законодательного процесса.

Отлагательное вето Президента РФ оформляется письмом, в котором излагаются мотивированные возражения против закона и предложения по его совершенствованию. Замечания главы государства могут касаться федерального закона в целом или отдельных его разделов, глав, статей, хотя Конституция РФ говорит о праве Президента отклонить закон, не уточняя это право в отношении его отдельных положений и статей.

Причины неподписания Президентом РФ законов не оговариваются Конституцией и могут быть самыми разными. Полномочный представитель Президента РФ в нижней палате Федерального собрания наиболее очевидными считает три мотива обоснования реализации главой государства права вето: правовой, экономический и политический.

Отклонение законов по экономическим соображениям происходит в связи с невозможностью их финансового обеспечения. Согласно ч. 3 ст. 104 Конституции РФ законопроекты, предусматривающие расходы, скрываемые за счет средств федерального бюджета, могут быть внесены в Государственную думу только при наличии заключения Правительства РФ. Существует мнение о том, что конституционно установленной должна быть функция Правительства давать заключения по любым законопроектам, поскольку Правительство является высшим органом исполнительной власти.

Политический мотив преобладает при отклонении, как правило, основополагающих законов. Вместе с тем, как отмечает Л.А. Окуньков, несогласие Президента РФ чаще всего проявляется не столь прямолинейно, а «тонет» в перечислении многочисленных юридико-технических изъянов, которые давно стали своего рода ахиллесовой пятой отечественного правотворчества [6].

Таким образом, тенденция к уменьшению числа ветируемых законов появится только тогда, когда Федеральное собрание на всех этапах законодательного процесса будет обращать особое внимание на позицию главы государства по каждому законопроекту. Кроме того, палаты парламента обязаны каждый проект подвергать тщательной научной проработке, дабы исключить возможность неподписания закона Президентом РФ из-за нечеткости формулировок или дублирования норм.

Порядок повторного рассмотрения Федеральным собранием законов, отклоненных Президентом РФ, достаточно подробно установлен в регламентах палат.

Практика показывает, что депутаты чаще всего не выбирают ни один из названных выше вариантов решения по отклоненному закону, а идут на определенный компромисс с главой государства.

Стремление преодолеть возникшие разногласия, понимание необходимости закона предполагает проведение согласительных процедур между палатами Федерального собрания и Президентом РФ. Однако в Конституции РФ прямого указания на возможность таких процедур нет, в отличие от ч. 4 ст. 105, где говорится о согласительных комиссиях между Государственной думой и Советом Федерации.

Право главы государства возвращать законы без рассмотрения по существу не зафиксировано в Конституции РФ. Конституционный суд РФ – единственный орган, официально толкующий Конституцию РФ, разъяснил в вышеупомянутом

постановлении правомерность такого возвращения. Орган конституционного контроля мотивировал данное положение тем, что Президент РФ, как гарант Конституции, имеет возможность возвращать (а не отклонять) законы, принятые с нарушением требований Основного закона, если эти нарушения ставят под сомнение результаты волеизъявления палат Федерального собрания и само принятие закона.

Таким образом, Президент РФ обязан сначала подписать закон, что соответствует букве Основного закона, а затем имеет право обратиться в Конституционный суд с запросом о проверке его конституционности, в том числе по порядку принятия. Получается, что такой закон может быть принят с нарушением конституционной процедуры, однако устанавливать это должен Конституционный суд РФ.

Прежде всего, необходимо решить вопрос о соответствии Конституции РФ, норм регламентов палат в части, касающейся порядка и форм голосования. Кроме того, имеет смысл закрепить за Президентом РФ на уровне Конституции право обращаться в Конституционный суд после повторного принятия закона Федеральным собранием, если глава государства считает, что закон принят с нарушением установленной Конституцией процедуры.

Таким образом, предлагается предусмотреть еще одну (факультативную) стадию законодательного процесса. В связи с этим следует внести соответствующие дополнения в Федеральный закон о Конституционном суде РФ и регламенты палат Федерального собрания.

Президент РФ, даже при наличии у него возражений по федеральному конституционному закону, касающихся его содержания, своевременности и прочего, обязан в течение 14 дней подписать и обнародовать его. Право вето в данном случае не имело бы смысла, поскольку для его преодоления Федеральному собранию требуется менее сложное квалифицированное большинство голосов, чем для принятия федерального конституционного закона. Вместе с тем Президент РФ, как гарант Конституции, может обратить внимание палат на несоответствие федерального конституционного закона с нормами Основного закона.

Предусмотрен особый порядок участия Президента РФ в процессе принятия закона о поправке к Конституции. Однако обязательным условием для вступления в силу закона о поправке к Конституции РФ является его одобрение органами законодательной власти не менее чем 2/3 субъектов Федерации. Установление результатов такого одобрения возложено на Совет Федерации.

Активная и порой решающая роль Президента РФ в законотворческом процессе часто приводит к конфронтации между главой государства и парламентом. В результате принимаются несовершенные, юридически не обоснованные законы. Поэтому необходимо в интересах защиты конституционного строя и обеспечения экономической стабильности России разработать конкретные механизмы законодательного сотрудничества, принять закон о правовом регулировании законодательного процесса в РФ и внести изменения в регламенты палат Федерального собрания.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации / Принята 12 декабря 1993 года (ред. от 30.12.08 № 6-ФКЗ и № 7 ФКЗ).
2. *Ачкасов В.А.* Президент РФ и Государственная дума: Перспективы взаимоотношений // Правоведение. – 2005. – № 4. – С. 34-46.
3. *Бромхед П.* Эволюция британской конституции: Пер с англ. Д.П. Карповой / Под ред. В.А. Баранчикова. – М.: Юрайт, 1998. – 333 с.

4. *Крестьянинов Е.В.* Процедурные особенности рассмотрения Советом Федерации федеральных законов, подлежащих и не подлежащих его обязательному рассмотрению // Государство и право. – 1997. – № 9. – С. 13-25.
5. *Котенков А.А.* Конституционно-правовые основы, практика и проблемы повышения эффективности взаимодействия Президента РФ с Государственной думой Федерального собрания в законотворческой сфере. Автореф.: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1998. – С. 15-16.
6. *Окуньков Л.А.* Вето Президента // Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – М.: Формула права, 1999. – 352 с.
7. *Румянцева Т.С.* Федеральное собрание: конституционно-правовой статус // Конституционный строй России. Вып. 2. – М., 2006. – С. 39-47.
8. *Чиркин В.Е.* Конституционное право зарубежных стран. – М.: ЮНИТИ – 2007. – 360 с.
9. *Шохин А.* Взаимодействие властей в законодательном процессе. – М.: Наш дом. – 1997. – 224 с.

Статью рекомендовала к опубликованию д.ф.н., профессор О.А. Андреева.

Макаренко Сергей Николаевич

Технологический институт федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Южный федеральный университет» в г. Таганроге.

E-mail: makselin@list.ru.

347928, г. Таганрог, пер. Некрасовский, 44.

Тел.: 88634371631.

Кафедра гражданского права; к.ф.н.; доцент.

Makarenko Sergei Nikolayevich

Taganrog Institute of Technology – Federal State-Owned Autonomy Educational Establishment of Higher Vocational Education “Southern Federal University”.

E-mail: makselin@list.ru.

44, Nekrasovskiy, Taganrog, 347928, Russia.

Phone: +78634371631.

The Department of Civil Law; Cand of Phil. Sc.; Associate Professor.

ББК 67.4

Ю.А. Собко

**ВИДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АВТОНОМНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ
УЧРЕЖДЕНИЙ В ПРОЦЕССЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВА ГРАЖДАН
НА ОБРАЗОВАНИЕ**

Актуальность темы связана с процессом создания автономных образовательных учреждений, основанных на принципах, заложенных в их миссиях, которые заключаются в сохранении и развитии научно-образовательной и культурной среды, обеспечивающей формирование граждан, призванных наилучшим образом служить России и всему миру. В статье акцентируется внимание на основных видах деятельности автономного образовательного учреждения. Особое внимание уделяется правовому анализу некоторых положений Федерального закона «Об автономных учреждениях».

Автономное образовательное учреждение; извлечение прибыли некоммерческой организацией; качество образовательных услуг; виды деятельности автономного учреждения.