

Мирошник Олег Анатольевич*,
*руководитель аппарата Контрольно-счетной палаты
городского округа Самара, действительный
муниципальный советник 3-го класса
(г. Самара)*

ДИСКРЕЦИЯ И УСМОТРЕНИЕ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

*Необходимо, чтобы народ делал посредством своих
представителей все, чего он не может делать сам*
Ш.Л. Монтескье «О духе законов»¹

Одним из важнейших политико-правовых институтов, которые позволяют гармонизировать направления деятельности публичной власти с потребностями и ожиданиями народа является институт представительных органов власти.

Основной целью деятельности представительных органов власти является формулирование в законах воли народа, создание законодательной базы, соответствующей интересам народа.

Однако в таком случае не вполне ясным является, остается ли законодатель, реализуя в своей деятельности волю народа, как непосредственного первоисточника власти в Российской Федерации (статья 3 Конституции РФ), в своей деятельности связанным действующими нормативными актами; реализует ли он свои данные законом дискреционные полномочия или непосредственно реализует власть народа.

Согласно наиболее распространенному пониманию дискреции в деятельности органов публичной власти, она представляет собой основанную на законе возможность властного субъекта в установленных рамках действовать по своему усмотрению.

В то же время, представительные органы власти в своей сущности представляют собой собрания представителей, избранных непо-

* © Мирошник О.А., 2012

средственно народом, и наделенных полномочиями непосредственно от первоисточника власти, и вольные реализовывать данную власть, не принимая во внимание ограничения, установленные нормативными правовыми актами, поскольку сами вправе принимать нормативные правовые акты высшей юридической силы, а значит, их полномочия не ограничены ничем, кроме объема мандата, предоставленного народом. Говорить о наличии дискреционных, то есть основанных на законе и ограниченных законом полномочий, в данном случае нельзя.

С другой стороны, представительные органы власти — это такие же органы публичной власти, как и органы представительной и судебной власти, в том отношении, что порядок их формирования и деятельности закреплен в Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законах, а полномочия, согласно теории разделения властей, не должны пересекаться с полномочиями органов иных ветвей власти (хотя в Конституции РФ полномочия Федерального Собрания определяются лишь закреплением за ним «законодательной» функции).

В пользу первой точки зрения на природу власти высшего законодательного органа Российской Федерации — Федерального Собрания, свидетельствует статья 94 Конституции РФ, которая закрепляет представительную функцию Федерального Собрания.

Исторически представительные органы создавались для осуществления репрезентативной функции, для того, чтобы в основу государственного устройства, государственной политики ложились идеи и потребности как можно более широких масс населения.

Так, Ш.Л. Монтескье писал: «Большое преимущество избираемых представителей состоит в том, что они способны обсуждать дела. Народ для этого совсем не пригоден, что и составляет одну из слабейших сторон демократии»². Таким образом, Ш.Л. Монтескье рассматривал народное представительство, как более эффективный способ принимать государственные решения по воле народа.

Интересна в этом отношении позиция самой Государственной Думы Федерального Собрания, выраженная в письме Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления от

12.09.2012 № 3.20-23/492 в котором, обосновывая отсутствие обязанности по заключению трудового договора с депутатом, Федеральное Собрание сообщает: «Гражданин, являясь представителем народа, исполняет обязанности депутата не в интересах и не под контролем какого-либо работодателя (которого в данном случае нет), а в интересах всего общества в целом. Также не возникают трудовые отношения в случае избрания гражданина депутатом представительного органа муниципального образования. В данном случае депутат исполняет свои обязанности в интересах населения муниципального образования».

Данная позиция находит отражение и в современной науке. Так, Н.А. Богданова пишет: «парламентаризм - совокупность идей и опыта представительного осуществления власти народом посредством парламента»³, подчеркивая тем самым то, что власть, осуществляемая представительным органом — это власть народа.

Одновременно, современные исследователи отмечают, что органы законодательной власти обладают своей собственной компетенцией. Так, С.А. Авакьян отмечает, что парламентаризм характеризуется следующими признаками: «представительство; постоянная оплачиваемая работа депутатов, их определенный социальный статус; задачи и полномочия, круг дел; формы, методы и стиль работы»⁴.

Данные признаки свидетельствуют о наличии у представительного органа определенных и ограниченных нормами права полномочий, то есть дискреционных полномочий.

Такая позиция находит отражение и в официальном толковании Конституции РФ, даваемым Конституционным Судом РФ в своих актах: часто Конституционный Суд РФ, давая оценку соответствия тех или иных положений законодательства Конституции РФ, делает заключение о том, действовал ли законодатель, принимая данный закон, в рамках своей дискреции (или дискреционных полномочий), или же вышел за ее пределы.

В своем постановлении от 16.07.2008 № 9-п «По делу о проверке конституционности положений статьи 82 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.В. Костылева» Конституционный Суд РФ сделал следующий вывод: «Конституция Российской Федерации, наделяя федерального законо-

дателя определенной дискрецией при регулировании права собственности и связанных с ним отношений по владению, пользованию и распоряжению имуществом (статья 71, пункты «в», «о»), закрепляет в статье 55 (часть 3), что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Из данной нормы во взаимосвязи со статьями 8, 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 34 и 35 Конституции Российской Федерации вытекает, что ограничения права собственности, равно как и свободы предпринимательской и иной экономической деятельности могут вводиться федеральным законом, если только они необходимы для защиты других конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, отвечают требованиям справедливости, разумности и соразмерности (пропорциональности), носят общий и абстрактный характер, не имеют обратной силы и не затрагивают само существо данного конституционного права»⁵.

Таким образом, в приведенном акте Конституционный Суд РФ указал, что федеральный законодатель — Федеральное Собрание, обладает дискреционными полномочиями, наличие которых предусмотрено Конституцией РФ и ограничивается также Конституцией РФ, причем не только в статьях, непосредственно посвященных Федеральному Собранию (глава 5 Конституции РФ), но и в статьях, закрепляющих основы конституционного строя и права и свободы человека и гражданина и иных.

Необходимо отметить, что Конституцией РФ предусмотрен особый порядок внесения изменений в главы 1-9 Конституции РФ, который обеспечивает более сложную процедуру, учет мнения населения посредством одобрения данных поправок Конституционным Собранием (главы 1, 2 и 9 Конституции РФ) или органами законодательной власти субъектов Российской Федерации (главы 3-8 Конституции РФ).

Такой порядок внесения изменений в Конституцию РФ подчеркивает учредительный характер самой Конституции РФ, тот факт, что она является базовым документом, закрепляющим передачу народом

Российской Федерации принадлежащей ему власти органам публичной власти, в том числе Федеральному Собранию, по сути, договором, публично-правовой сделкой, совершенной народом Российской Федерации при принятии Конституции РФ.

Подводя итог вышесказанному, следует сделать следующие выводы.

Орган представительной власти Российской Федерации — Федеральное Собрание, является представительным органом власти, осуществляет одновременно функцию народного представительства, то есть представления мнений и интересов народа, на федеральном уровне власти, и законодательную функцию, то есть функцию по изданию нормативных правовых актов, имеющих наряду с Конституцией РФ высшую юридическую силу.

Осуществляя указанные функции, Федеральное Собрание, реализует суверенитет и власть, принадлежащие народу Российской Федерации.

Однако в то же время, Федеральное Собрание действует на основании Конституции РФ, которой, с одной стороны, закреплена передача полномочий, а с другой стороны установлены границы реализации данных полномочий.

Кроме того, факт передачи и границы полномочий не могут быть в одностороннем порядке пересмотрены самим Федеральным Собранием, а требуют одобрения народа, пусть и в опосредованном виде.

Таким образом, Федеральное Собрание обладает установленными на основании закона (Конституции РФ) и ограниченными законом (но больше, сформированными правоприменительной практикой Конституционного Суда РФ) полномочиями, то есть обладает дискрецией.

¹ Монтескье Ш.Л. «О духе законов». // Монтескье Ш.Л. «Избранные произведения» ред. И. Щербина. М.: Государственное издательство политической литературы. 1955. - С. 293.

² Монтескье Ш.Л. О духе законов. - М.: Мысль, 1999. - С. 141.

³ Богданова Н.А. Парламентское право в системе конституционного права // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2003. - С. 29 - 30.

⁴ Авакьян С.А. Федеральное Собрание - парламент России. М., 1999. С. 29; Он же. Конституционное право России: Учеб. курс: В 2 т. Т. 2. М., 2007. - С. 385.

⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16.07.2008 № 9-п по делу о проверке конституционности положений статьи 82 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.В. Костылева // СПС «КонсультантПлюс».

Михалева Надежда Александровна*,
*профессор кафедры конституционного
и муниципального права России
ФГБОУ ВПО «Московская государственная юридическая
академия имени О.Е. Кутафина»,
доктор юридических наук, профессор
заслуженный деятель науки Российской Федерации,*

(г. Москва)

ПРОБЛЕМЫ СТРУКТУРИРОВАНИЯ ПРЕЗИДЕНТСКОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

Нормативной базой структурирования президентской власти является гл. 4 Конституции РФ. Однако в условиях либеральной демократии формой юридической легитимации президентской власти являются не только выборы, четкое определение конституционных полномочий главы государства, но и структура его Администрации, статус полномочных представителей, система консультативно-совещательных органов, открытость, коммуникационно-информационные связи с институтами гражданского общества, морально-этический авторитет власти.

* © Михалева Н.А., 2012