

Виталий Викторович Гончаров, Сергей Юрьевич Поярков

Состояние и специфика институциональной организации политической системы в Российской Федерации

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*институт президента, институт парламентаризма,
конституционный суд, исполнительная власть,
местное самоуправление*

STUDIA I ANALIZY

Институциональная организация политической системы современной России, в формализованном виде отраженная в Конституции Российской Федерации (далее: Конституция РФ, Конституция России и конституция России), а также практика активности политических институтов, еще не в полной мере отвечают друг другу. Конфликтная ситуация обусловлена принятием в реальности концептуальных моделей, характеризующихся отходом от политико-институциональных посылок действующей российской конституции, традиционного понимания принципа разделения властей, сущности демократического устройства. Как отмечает А.Г. Фонов, стремление к насаждению ценностей извне, посредством коррекции или реформирования, а, в крайних случаях – уничтожения и создания новой институциональной системы, лишают последнюю органичной связи с ценностным базисом, отрывая институциональную структуру от господствующих в обществе ценностей¹.

Системный анализ институциональной организации политической власти в Российской Федерации придает особую значимость определению особенностей не столько становления, сколько развития института президентства в современных условиях. Специфика президентской власти

¹ А.Г. Фонов, *Россия от мобилизационного общества к инновационному*, Москва 1993, с. 208.

определена и опосредована Конституцией России. Эта власть не является ни законодательной, ни исполнительной, ни судебной². Представляется, что в исследованиях института президентства уже выявлено главное: российская специфика президентской власти сложилась лишь в силу гипертрофированных властных полномочий главы государства³, а не особого характера этого института⁴. Тем более его место в системе политических институтов должно быть проанализировано с позиций конституционализма.

В зарубежных исследованиях при анализе сущности власти главы государства используется термин «институт президентства». Особый статус и полномочия Президента России обусловили использование термина «институт президента». Использование этого термина не вполне логично. Дело не столько в отступлении от общепринятой терминологии, сколько в неполноте отражения сущности данного института⁵. Возложение на Президента страны обязанности гаранта Конституции означает, что он призван действовать персонифицировано, как особый политический институт, что, безусловно, является важной характеристикой именно как субъекта политической власти.

Однако речь не может идти о режиме исключительной власти как доминирующего вида властных отношений, поскольку гарантией от установления такого режима служит сама Конституция России. Проблема заключается как раз в выявлении политического потенциала института президентства как одного из ключевых элементов политической власти, представляющего интересы не только всего общества, но и выразителя идей и ценностей конституции государства в рамках этого общества. В этих условиях умение главы государства не связывать себя с той или иной политической силой или интересами отдельного социального слоя, быть олицетворением конституционализма в России приобретает особое значение.

Конституцией РФ установлено: Президент Российской Федерации является главой государства (п. 1 ст. 80). Следует отметить, что понятие «глава

² М.В. Баглай, *Конституционное право Российской Федерации*, Москва 1999, с. 134.

³ Л.А. Окуньков, *Перспективы перераспределения полномочий между Президентом, Правительством и Федеральным Собранием*, «Законодательство» 2000, № 9, с. 123–125; В.В. Гончаров, *Принципы формирования и функционирования исполнительной власти в Российской Федерации: институционально-политический анализ: монография*, Москва 2007, с. 12.

⁴ A. Lijphart, *Presidentialism and majoritarian democracy: theoretical observations*, [in:] J.J. Linz, A. Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, The Johns Hopkins University Press 1994, p. 91-105; В.В. Гончаров, *Взаимодействие и совершенствование законодательной (представительной) и исполнительной власти в России*, «Юридический мир» 2008, № 6, с. 31–34.

⁵ Б.П. Елисеев, *Нормативно-методическое обеспечение деятельности государственного органа*, Москва 1997, с. 25.

государства» однозначно не определено. Конституции многих зарубежных государств вообще не используют этот термин, а полномочия главы государства могут определяться сложившейся конституционной практикой. Но обычно главой государства принято именовать лицо, воплощающее в себе представление о данном государстве, как во внутренних его делах, так и в международных отношениях⁶. Подтверждением является положение, которое определяет, что Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина (п. 2 ст. 80 Конституции РФ).

Понятие «гарант конституции» не используют ни Конституция США, ни европейские конституции. Действующая Конституция России, определяя своим гарантом Президента страны, характеризует политическую роль института президентства как охраняющего всю определенную конституцией России политическую систему. Иначе говоря, положение на практике позволяет считать Президента стоящим над политической системой, включая политические партии⁷. Фактическое возвышение президентской власти над классической триадой (законодательная, исполнительная и судебная ветви власти) не только отражает реальную роль Президента РФ в политической системе, но и выступает в условиях России ее системообразующим фактором, определяя не только ее рациональность, но и возможность фактического существования и динамики вообще. Поэтому неверно было бы считать, что конституционная норма о гаранте Конституции – это всего лишь политический символ без юридического содержания⁸. Это понятие выражается в том, что, во-первых, глава государства должен сам строго соблюдать Конституцию и, во-вторых, требовать ее соблюдения всеми органами государственной власти и местного самоуправления, организациями, гражданами и их объединениями. Следует отметить, что многие ученые, с которыми следует согласиться, весьма негативно относятся к тому факту, что именно глава государства, а не Конституционный Суд объявляется гарантом Конституции⁹. Это противоречит ключевой идее конституционализма – политического паритета: исключается политическая «противосила», в роли которой выступает институт конституционного контроля.

⁶ Л.А. Окуньков, *Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика*, Москва 1996, с. 37.

⁷ В.В. Гончаров, *Роль и место политических партий в формировании и развитии системы исполнительной власти в Российской Федерации*, «История государства и права» 2008, № 24, с. 7–9.

⁸ Ю.А. Тихомиров (ред.), *Конституционное законодательство России*, Москва 1999, с. 129.

⁹ В.О. Лучин, *Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации*, Москва 2002, с. 451.

Следующее положение конституции фактически закрепляет роль Президента РФ как единой политической силы: «Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства» (п. 3 ст. 80 Конституции РФ). Это означает, во-первых, что именно Президенту РФ как лицу, избранному на свой пост избирателями страны, принадлежит право формулировать указанные основные направления, во-вторых, что реализация внутренней и внешней политики государства остается правом и обязанностью соответствующих органов законодательной и исполнительной властей. В такой ситуации Президент РФ выступает в качестве объединяющего начала в структуре государственной власти как системном образовании, осуществляет функции координации и единения всех ветвей власти. В Постановлении Конституционного Суда России подтверждается, что Президент Российской Федерации как глава государства несет ответственность за согласованное функционирование органов государственной власти¹⁰.

Ряд исследователей¹¹ полагают, что место Президента Российской Федерации в единой системе исполнительной власти в стране и государственном механизме в целом не соответствует сложившемуся в мире опыту и однозначно не может быть определено.

Во-первых, глава государства обладает столь огромными полномочиями, что было бы предпочтительно считать Россию «суперпрезидентской» республикой¹².

Во-вторых, власть Президента России фактически не ограничена Федеральным Собранием в силу крайне сложной и запутанной процедуры отрешения его от должности (ст. 93 Конституции Российской Федерации), что говорит о президентском характере российской республики.

В-третьих, Конституция России не предусматривает возможности роспуска верхней палаты Федерального Собрания Российской Федерации (Совета Федерации), что позволяет говорить о наличии элементов президентско-парламентского типа государства в России.

В-четвертых, в силу Конституции Российской Федерации глава государства ответственен за обеспечение полномочий федеральной государственной

¹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.1999, № 17-П, «Сборник законодательства Российской Федерации» 1999, № 51, ст. 6364.

¹¹ В.В. Гончаров, *Место и роль института Президента Российской Федерации в системе исполнительной власти в стране*, «Юридический мир» 2010, № 3, с. 55–60.

¹² M.S. Fish, *The Executive Deception: Superpresidentialism and the Degradation of Russian Politics*, [in:] V. Sperling (ed.), *Building the Russian State*, Institutional Quest for Democratic Governance, Boulder 2000, p. 177–192.

власти на всей территории России, является гарантом согласованного функционирования и взаимодействия всего государственного механизма.

Практика последних лет позволяет говорить о становлении президентской власти как особой самостоятельной институциональной системы. Реальным центром выработки и реализации решений стал формально исполнительный орган – Администрация Президента России, которая в Конституции упомянута всего в одной фразе (ст. 83 Конституции РФ), как по сути чисто технический орган, обеспечивающий работу Президента России. Существующая структура Администрации Президента РФ не только во многом копирует структуру бывшего Центрального комитета КПСС (даже располагается в тех же зданиях), но и определяет ключевые вопросы политической жизни.

Фактически в рамках Администрации Президента РФ создана в настоящий момент система «внутренней», не реализованной в Конституции РФ, единой системы органов исполнительной власти: введение в 2000 г. института полномочных представителей Президента в федеральных округах¹³; создание консультативно-совещательных органов таких, как Государственный Совет и Совет законодателей, Совет безопасности и ряд других органов¹⁴. Это во многом определяет не только эффективность использования функциональных конституционных полномочий Президентом РФ, но и влияние на институциональную архитектуру политической системы России. Как справедливо отмечает А. Мигранян, «отсутствие реального институционального разделения властей и механизма сдержек и противовесов не только предоставляет Президенту возможность неограниченных действий, но и позволяет создавать механизмы сдержек и противовесов внутри институтов, что парализует всю политическую систему. Поэтому несоизмеримо по сравнению с традиционными институтами возрастает роль внеинституционально оформленного центра принятия решений»¹⁵.

Соответственно, анализ роли института президентства в политической системе позволяет говорить о сверхпрезидентской республике, где специфика реализации механизма сдержек и противовесов различных ветвей

¹³ В.В. Гончаров, С.Ю. Поярков, *Модель современной «русской власти»: условия паритетности*, «Государственная власть и местное самоуправление» 2016, № 3, с. 25–29.

¹⁴ В.В. Гончаров, С.М. Жилин, *Принципы организации и деятельности института Президента Российской Федерации*, «Современное право» 2009, № 12 (1), с. 35–44; В.В. Гончаров, *Проблемы выбора оптимальной системы исполнительной власти в Российской Федерации*, «Современное право» 2010, № 6, с. 42–46; В.В. Гончаров, *Роль и место Государственного совета Российской Федерации и полномочных представителей Президента России в федеральных округах в координации системы исполнительной власти в стране и преодолении центробежных политических тенденций*, «Юридический мир» 2008, № 3, с. 23–27.

¹⁵ А. Мигранян, *Россия. От хаоса к порядку? (1995–2000)*, Москва 2001, с. 272–281.

власти происходит на основе института президентства. То есть развитие институциональной структуры политической системы не есть процесс ее саморазвития. Это подтверждают и политические инициативы, высказываемые Президентом России в своих Посланиях, определяющие развитие политической системы. Как отметил Ф. Закариа, Россию следует отнести к «нелиберальным демократиям»¹⁶ (аналогично латиноамериканским республикам) с фигурой президента, высоко вознесшейся над партиями (их руководители публично, наперебой напоминают о лояльности и даже преданности главе государства), парламентом (нижняя палата которого может быть в любой момент распущена посредством процедуры доверия – недоверия Правительству, а верхняя наполовину формируется из членов, назначенных главами регионов, в свою очередь, избранными из числа кандидатур, представленных Президентом), судами и вообще всеми другими политическими институтами¹⁷.

Подобное развитие института президентства в России обусловлено двумя основными причинами: во-первых, относительно слабыми предпосылками становления современной системы политической власти адекватной конституционализму и, во-вторых, наличием в сегодняшней России конституции, которая выступила просто альтернативой Конституции СССР, а не результатом социально-политического развития общества. Подтверждением этому явилось построение системы политической власти по «советскому» образцу без учета роли зарождающегося гражданского общества как «заказчика» государственно-властных услуг, что фактически и не стимулирует его развитие.

Необходимо указать, что использование западного (американского, частично французского) опыта в условиях нашей страны возможно в виде конституционного закрепления статуса Президента Российской Федерации как руководителя единой системы исполнительной власти в России. Как вариант можно вообще отказаться от наличия должности Председателя Правительства Российской Федерации (это устранил дуализм в федеральной исполнительной власти), предоставив главе государства самому формировать Правительство страны (укрепит положение главы государства в системе исполнительной власти). Всевластие Президента России в этой сфере можно компенсировать (по аналогии с США) обязанностью согласовывать назначение федеральных министров с Федеральным Собранием. Более того, данные полномочия было бы целесообразно передать от Государственной Думы (которая может быть распущена главой государства) Совету Федерации либо

¹⁶ «The New York Times» 1997, November 2, p. 15.

¹⁷ Г.В. Дегтев, *Некоторые теоретические закономерности становления института президентства на современном этапе*, «Государство и право» 2005, № 2, с. 11.

устранить из Конституции страны возможность роспуска нижней палаты Федерального Собрания (так, в США обе палаты парламента не могут быть распущены Президентом).

Конституционное закрепление разделения властей и определение исполнительной власти как самостоятельной ее ветви создало легальную базу существования понятия «исполнительная власть». Структура российской исполнительной власти и ее место во власти государства уникальны: с одной стороны, на основании Конституции РФ исполнительную власть осуществляет Правительство РФ как коллегиальный орган, возглавляющий единую систему исполнительной власти, а с другой, полномочия по реальному контролю за региональными государственными органами исполнительной власти закреплены за главой государства, которые реализуются, в том числе, и через Администрацию Президента РФ. Как справедливо отмечает К.С. Бельский: «Нельзя не видеть, что Конституция РФ относит к исполнительной власти только Правительство РФ, а вся нижестоящая часть этой пирамиды вместе с муниципальными структурами оказалась вне конституционного поля»¹⁸.

Конституция РФ закрепляет такой признак исполнительной власти, как ее самостоятельность (наряду с законодательной и судебной). Однако акцентирование внимания на независимости исполнительной власти вряд ли оправдано в силу подзаконного характера ее деятельности и постоянному систематическому контролю за осуществлением исполнительной власти со стороны двух других ветвей власти и Президента РФ во избежание разбалансировки системы разделения властей. Тем более, что Конституция РФ содержит довольно разветвленный механизм контроля за исполнительной властью. Например, Конституционный Суд РФ наделен полномочиями по осуществлению контроля за конституционностью нормативно-правовых актов Правительства РФ и аналогичных ему органов общей компетенции субъектов РФ. Но, в то же время, никакой другой орган государственной власти или местного самоуправления не имеет права ни вторгаться в деятельность исполнительной власти, осуществляемую в рамках ее компетенции, ни подменять последнюю.

В истории России были попытки органов законодательной власти посредством своих комитетов и комиссий осуществлять некоторые функции и задачи исполнительной власти. Это связано с закрепленным долгое время принципом всевластия Советов народных депутатов (в СССР). Исполнительная власть в силу особенности практической деятельности по испол-

¹⁸ К.С. Бельский, *О функциях исполнительной власти*, «Государство и право» 1997, № 3, с. 14.

нению и реализации положений законов и Конституции, носит вторичный характер. Всеобъемлющий и предметный характер исполнительной власти достигаются посредством работы огромного чиновничьего аппарата, в руках которого находятся значительные организационно-финансовые ресурсы, и непрерывным характером ее осуществления.

Как указано в Конституции РФ, согласованное функционирование и взаимодействие всех ветвей и органов государственной власти обеспечивается Президентом РФ (ч. 2 ст. 80). Механизм взаимодействия исполнительной и законодательной (представительной) власти на федеральном уровне изначально определен Конституцией России, а на региональном – с учетом действующего законодательства и региональных уставов и конституций. Так, Правительство РФ участвует в законотворческой деятельности посредством внесения в Федеральное Собрание РФ законопроектов, причем в некоторых важных случаях (например, представление проекта бюджета) участие является обязательным. В соответствии с конституционными положениями в качестве определенного механизма сдержек и противовесов в отношениях между Правительством РФ и Государственной Думой закреплена возможность постановки Председателем Правительства РФ перед последней вопроса о доверии¹⁹. В свою очередь, Председатель Правительства РФ может быть назначен Президентом РФ лишь с согласия Государственной Думы (ст. 111 Конституции РФ). Правда, в случае троекратного отклонения кандидатур на эту должность, представленных главой государства, Государственная Дума распускается Президентом РФ.

Представляется, что данная модель сдержек и противовесов носит фиктивный характер, так как во всех случаях итоговое решение по конфликту Государственной Думы и Правительства РФ принимается главой государства, который может (при повторном выражении недоверия Правительству в течение трех месяцев) без указания мотивов либо распустить Государственную Думу (с последующими выборами нового ее состава), либо отправить в отставку Правительство РФ. Верхняя же палата (которая априори не может быть распущена никем) в этом конфликте принять участие согласно Конституции РФ не может. В связи с этим ряд ученых считает, что в подобных ситуациях Федеральное Собрание выступает не как единый орган федеральной законодательной власти, а его палаты самостоятельно²⁰. Необходимо однако отметить, что укрепление исполнительной власти – общемировая тенденция. Как указывает Л.М. Энтин, это объясняется как минимум двумя факторами. Во-первых, усложнение и ускорение общественной жизни

¹⁹ «Собрание законодательства Российской Федерации» 1997, № 51, ст. 5712.

²⁰ П.А. Астафичев, *Институт народного представительства в современной России*, Орел 2003, с. 63.

требуют быстрых и оперативных решений по жизненно важным вопросам. Во-вторых, слабость исполнительной власти, чрезмерное вторжение парламента в сферу правительственной деятельности неизбежно влекут за собой правительственную нестабильность и чехарду, что может привести к серьезным политическим осложнениям²¹.

С точки зрения институциональной организации политической системы институт парламентаризма есть не только способ участия гражданского общества в осуществлении политической власти, сколько условие его существования как элемента политической системы общества, ибо посредством института парламентаризма гражданское общество способно развиваться, реализуя основную политико-властную функцию народа. К. Маркс в работе «К критике гегелевской философии права» по этому поводу отмечал: «... Стремление гражданского общества проникнуть в законодательную власть всей массой, по возможности целиком, стремление действительного гражданского общества поставить себя на место фиктивного гражданского общества законодательной власти – это ни что иное, как стремление гражданского общества достигнуть политического бытия, или сделать политическое бытие своим действительным бытием»²². Опираясь на политико-властную функцию, которая фиксирует связь парламента с народом, нацией, можно вместить в понятие «парламентаризм» по сути все видовые его разновидности. Эта ключевая характеристика парламентаризма является универсальной. Реализуя ее, парламент как политический институт получает способность обретать различные формы в зависимости от характера политических, социальных и экономических условий.

Соответственно, основные функции парламента: представительская, законодательная и контрольная, – выражающие суверенную волю народа, переносятся в России на Федеральное собрание. Любые иные функции, выполняемые верхними палатами парламента в других странах, зависят от национальных и исторических особенностей. Совет Федерации, например, помимо иных функций, выполняет особую функцию сдерживания нижней палаты. Именно двухпалатное строение парламента закреплено Конституцией РФ (п. 1 ст. 95), которое предполагает не только коллегиальность представительной власти, но и определенную иерархическую структуру палат парламента.

С теоретической точки зрения принцип двухпалатности парламентарской системы изначально связан с принципом разделения властей. В основе подобного понимания лежит необходимость баланса и осуществления взаимного

²¹ Л.М. Энтин, *Разделение властей: опыт современных государств*, Москва 1995, с. 34.

²² К. Маркс, *К критике гегелевской философии права*, [в:] К. Маркс, Ф. Энгельс, *Сочинения. Т. 1*, Москва 1924, с. 357.

контроля палат парламента. Сторонники бикамерализма утверждают, что двухпалатная легислатура служит гарантом более качественного законодательства, большей представительности и обеспечения плюрализма мнений²³. В современных российских условиях бикамерализм Федерального Собрания соответствует конструкции сильной нижней палаты и относительно слабой верхней палаты. Подобное заключение обусловлено положением Конституции РФ, предусматривающей возможность Государственной Думе преодолевать возражения Совета Федерации (ч. 5 ст. 105). В случае разногласий федеральный закон считается в данной ситуации принятым, если при повторном голосовании его поддержали не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы. Совет Федерации наделен «слабыми» (в отличие, например, от бундесрата ФРГ) полномочиями в отношении всех федеральных законов, включая и федеральные законы, подлежащие его обязательному рассмотрению, поскольку его вето на такие законы может быть преодолено в Государственной Думе квалифицированным большинством голосов. В то же время Совет Федерации является «сильной» палатой в отношении федеральных конституционных законов и законов РФ о внесении поправок в Конституцию: его одобрение обязательно для их принятия Федеральным Собранием РФ. Аналогичная ситуация складывается и при повторном принятии федеральных законов, отклоненных Президентом России, путем преодоления обеими палатами законодательного органа президентского вето. Это позволяет говорить об относительной «слабости» Совета Федерации.

К основным преимуществам двухпалатной системы относятся следующие²⁴: обе палаты взаимно сдерживают друг друга в сфере власти; двухпалатный парламент более эффективно сдерживает исполнительную власть и обеспечивает более широкое представительство избирателей, особенно в многонациональных странах (например, в России); наличие второй палаты обеспечивает более тщательную проработку законопроектов; вторая палата действует в качестве гаранта конституции, поскольку удлинняются сроки прохождения спорных законопроектов, что дает дополнительное время для рассмотрения законопроекта и его общественного обсуждения. На примере французского парламента ясно видно, что однопалатное устройство законодательного органа характерно для революционных периодов, тогда как эпохи эволюционного развития знаменуются возвращением к двухпалатной конструкции²⁵. Не вызывает сомнения, что для российского государства

²³ М.С. Саликов, *Сравнительный федерализм США и России*, Екатеринбург 1998, с. 165.

²⁴ J. Mastlas, L. Grange (eds.), *Les secondes chambres du parlement en Europe occidentale*, Paris 1987, p. 23.

²⁵ П.А. Федосов, *Двухпалатные парламента: европейский и отечественный опыт*, «Полис» 2001, № 1, с. 168–180.

бикамеральная структура является наиболее оптимальной, но для эффективной работы парламента нужна активная и целенаправленная совместная деятельность обеих палат. Особенно в условиях российской многопартийности.

Заявленный Конституцией РФ институт многопартийности формально является одним из основополагающих факторов, определяющих целесообразную активность как института парламентаризма, так и всей политической системы. Еще в 1995 году Президент РФ Б.Н. Ельцин²⁶ отмечал: «Общество и государство крайне заинтересованы в появлении стабильной партийной системы. Законы о выборах определяют – будет ли наша партийная система и далее являть собой множество небольших, мало кого представляющих партий, либо начнется ускоренное формирование крупных политических организаций, отражающих интересы основных социальных групп, а также имеющих мощную опору в регионах».

Институт многопартийности является важным инструментом становления гражданского общества, обеспечения политических прав и свобод граждан и выступает как организационная форма конституционного политико-идеологического многообразия, которое состоит в том, что государство не может определять количество политических партий и их идеологическую платформу. Развитие многопартийности способствует выражению интересов избирателей и политическому структурированию самого общества. Политические партии, в свою очередь, являются частью системы обратной связи между государством и гражданским обществом. Это вполне согласуется с принципом политического и идеологического плюрализма, закрепленным Конституцией РФ и являющимся основой всей политической системы страны, предоставляющей право гражданам России свободно выражать свою политическую ориентацию, собственное мнение, идеологию, создавать общественные объединения в соответствии с их интересами.

Особой тенденцией современной российской многопартийности является доминирование так называемых «партий власти». В Думе первого созыва в этом качестве выступали «Выбор России» и «ПРЕСС», в Думе второго созыва – «НДР», в Думе третьего созыва – «Единство», в Думе четвертого созыва – «Единая Россия». Более того, с конца 1990-х годов можно говорить об отчетливо выраженной тенденции к разрастанию провластных фракций. Рассматривая понятие «партия власти» как партию парламентского большинства, служащую опорой Президента как в парламенте (в виде доминирующей фракции), так и в ходе выборов (в качестве его собственной элек-

²⁶ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, «Российская газета» 1995, № 36, 17 февраля, с. 1.

торальной машины)²⁷, можно отметить, что подобный сдвиг в расстановке сил внутри нижней палаты привел к существенному изменению его политического профиля: из оппонента исполнительной власти Государственная Дума превратилась в преданного ее сторонника.

Если утверждать, что институт многопартийности – это обязательный элемент демократического режима, а сами партии по своей сути должны являться одним из ключевых элементов гражданского общества, сам термин «партия власти» — нонсенс, потому что в этом термине противопоставлены понятия «власть» и «партия». Сама по себе политическая партия (и любое другое политическое объединение) обладает лишь внутривнутрипартийной (внутриорганизационной) властью в отношении своих членов. Партия (от лат. *pars* – часть, группа) – это лишь определенная группа лиц, часть населения, и власть ее носит внутривнутригрупповой, частный (непубличный) характер. Можно согласиться, что любая партия способна приобрести политическую власть, но власть, которая легитимна в сознании ее сторонников и членов и которая противопоставляется власти государства.

В случае с «Единой Россией» говорить об этом бессмысленно, потому что она «пошла другим путем» – не от политической власти партии к политической власти в государстве, а наоборот. Что ж, можно признать это особым, российским путем, хотя это несколько противоречит позиции Президента РФ В.В. Путина²⁸, озвученной в уже далеком по современным политическим меркам 2000 году: «На фоне вековых традиций парламентаризма и многопартийности в других странах особенно заметны недостатки нашей партийной системы. Слабой власти выгодно иметь слабые партии. Ей спокойнее и комфортнее жить по правилам политического торга. Но сильная власть заинтересована в сильных соперниках. Только в условиях политической конкуренции возможен серьезный диалог о развитии нашего государства».

Введя в политический оборот термин «партия власти», политическая элита России фактически признала, что есть одна партия, на которую опирается власть – «Единая Россия», а все иные партии после выборов 2007 года фактически лишились реальных рычагов политического давления в Государственной думе. Для них нижняя палата стала действительно представительным органом – они там просто представлены. При этом, будучи не в состоянии контролировать власть или коренным образом влиять на проводимую политику, эти политические партии в Государственной Думе

²⁷ В.Г. Голосов, А.В. Лихтенштейн, *«Партии власти» и российский институциональный дизайн: теоретический анализ*, В.Д. Нечаев, А.В. Филиппов (сост.), *Вся политика. Хрестоматия*, Москва 2006, с. 330.

²⁸ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, «Российская газета» 2000, № 133, 11 июля, с. 1.

действуют как частные политические предприятия, защищающие, прежде всего, свои интересы. Это ведет к весьма противоречивому восприятию российского парламента как реального института конституционализма. Как отмечает А.Ю. Мельвиль, демократия понимается сегодня населением России не в духе массового политического участия и способности постоянно оказывать воздействие на принятие решений, а как способность регулярно избирать руководителей, которые, в свою очередь, после этого вовсе не обязаны поддаваться давлению своих избирателей»²⁹. Президент РФ дал очень четкую оценку подобной практике в Послании 2003 года: «... иногда депутаты, слывшие либералами и сторонниками прогрессивных экономических теорий, на практике голосуют за законопроекты разорительные для государственного бюджета. И понимают, что делают. А те, кто не стесняется публично называть предпринимателей не иначе как «ворами» и «жуликами», лоббируют интересы крупных компаний».

Государственная Дума всегда была инструментом обратной связи, каналом негативной информации снизу вверх. Нынешняя Дума таким инструментом быть уже почти перестала. Качество законопроектов, исходящих от исполнительной власти, было невысоким и весьма конъюнктурным. Общественной экспертизы как формы обратной связи практически нет. Это минус для российского парламентаризма и для качества российской политической системы в целом. Ставится под сомнение не только легитимность, но и представительность парламента. Так, по высказыванию С.А. Авакьяна, функция парламента представлять интересы народа «сегодня выхолощена», так как воля народа проявляется только раз в несколько лет при выборах тех, кто будет стоять у власти³⁰. Ограничена и вторая функция представительного учреждения – принятие законов и контроль за применением принятых ими законов или иных нормативно-правовых актов.

На практике Государственная дума Федерального Собрания Российской Федерации становится институтом власти с весьма косвенными признаками народного представительства. И проблема здесь не в правовой регламентации формирования и деятельности представительного органа, а в политической расстановке властных субъектов и их понимании системы политической власти исходя из доминирующих политических факторов. Как утверждает, например, российский исследователь проблемы парламентаризма Р.М. Романов, нынешнюю систему государственного правления, возникшую после трагических событий октября 1993 г. и закрепленную в Конституции Россий-

²⁹ А.Ю. Мельвиль, *Политические ценности и ориентации и политические институты*, [в:] *Россия политическая*, Москва 1998, с. 64–65.

³⁰ С.А. Авакьян, *Проблемы народного представительства в Российской Федерации*, [в:] *Проблемы народного представительства в Российской Федерации*, Москва 1998, с. 6.

ской Федерации (1993 г.), также вряд ли можно характеризовать термином «парламентаризм», поскольку фактически верховенствующая власть сосредоточена в руках Президента России, являющегося по Конституции главой государства. Парламент же не только не оказывает какого-либо влияния на Президента Российской Федерации, но и, согласно Конституции (ст. 84), может быть распущен главой государства.

Принцип демократической государственности, фактически низвергнутый в системе формирования Федерального Собрания и замененный на партийно-номенклатурный абсолютизм, в своеобразном виде находит свое отражение и в деятельности российского парламента. Это проявляется, прежде всего, в существенном разделении юридического и политического содержания ст. 102 и ст. 103 Конституции РФ, регламентирующих предметы ведения палат Федерального собрания. Как уже отмечалось, одна из ключевых функций парламента есть контролирующая. Она распространяется, по сути, на власть исполнительную. Данная функция регламентируется в настоящее время в трех основных полномочиях Государственной Думы (с. 103 Конституции РФ): а) дача согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства РФ; б) решение вопроса о доверии Правительству РФ; в) заслушивание ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой³¹.

Особенностью исполнения данных полномочий является то, что большинство депутатских мандатов принадлежит фракции «Единая Россия», а Председателем Правительства РФ является лидер этой партии Д.А. Медведев, поддержавший ее, будучи Президентом РФ, на парламентских выборах в 2011 году. Соответственно, без нарушения партийной дисциплины вопросы решались автоматически. Исходя из этого, можно говорить, что у российского парламентаризма есть специфические черты, которые отличают его от парламентаризма в других странах. Российский парламента не находится в «привилегированном» положении. Законодательная власть уступает в своем влиянии на судьбу страны исполнительной, то есть последняя явно доминирует. Это не вполне сочетается с принципом представительной демократии и не формирует консенсусную демократию. Учитывая специфичность персонализации главы государства как «лидера нации», а также жесткую систему правоохранительного обеспечения государства, это системная ошибка, раз-

³¹ В соответствии с Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации», вступившим в силу со дня его официального опубликования 31 декабря 2008 г., «Российская газета» 2008, 31 декабря, с. 1.

рушающая в существующей системе взаимодействие и взаимопроникновение ветвей власти.

Анализируя развитие института парламентаризма в России можно заметить, что необходим реальный механизм «сдержек и противовесов», который не позволял бы исполнительной власти игнорировать законодательную, но и не позволял бы законодательной власти диктовать свои условия. Решение данной проблемы видится в увеличении прав парламента и расширении его прерогатив. Как справедливо отмечают некоторые ученые, слабость полномочий парламента России представляет собой ретроспективную негативную реакцию первого Президента страны Б.Н. Ельцина на деятельность Верховного Совета Российской Федерации, который едва не отправил его в отставку³². Однако на практике эта «политическая месть» вылилась в разбалансировку государственного механизма на федеральном уровне и декоративность полномочий Федерального Собрания Российской Федерации.

Таким образом, политическая составляющая процесса организации и деятельности парламентарной системы во многом противоречит сущности парламентаризма как института конституционализма и в целом ценности демократической государственности. Это также свидетельствует о недостаточной значимости федеративной государственности и ведет к централизации исполнительной власти в рамках элемента власти законодательной, ибо позволяет воздействовать на глав субъектов РФ. При таких условиях Федеральное собрание в современной России не может быть признано полноценным институтом конституционализма. В этой ситуации значение института местного самоуправления в политической системе по определению может стать доминирующим.

Роль института местного самоуправления в переустройстве современного российского общества и государства становится все более очевидной, на что обращает внимание научное сообщество. На значимость местного самоуправления для становления гражданского общества указывал, в частности, А. Токвиль, связывая его с формированием общины – института, появляющегося раньше государства и независимого от него. Именно в общине, обладающей собственной силой и независимостью от государства, воспитывается привычка к свободе, равенству, формируется чувство гражданственности. Общины, будучи источником силы государства, не допускают его вмешательства в свою жизнедеятельность. По его мнению, общины являются исходными, основополагающими, но не единственными элементами

³² С.Г. Паречина, *Институт президентства: история и современность*, Минск 2003, с. 20.

гражданского общества: «Общинные учреждения так относятся к свободе, как начальные школы к науке»³³.

В силу сложности и неоднозначности понимания данной категории, «местное самоуправление» рассматривается в достаточно многих аспектах. Так, В.Г. Игнатов определяет местное самоуправление как организацию власти на местах, предполагающую самостоятельное решение населением вопросов местного значения³⁴. И.В. Выдрин и А.Н. Кокотов понимают под местным самоуправлением процесс управления низовыми территориальными сообществами жителей, основанный на разумном сочетании «представительских институтов и институтов непосредственной демократии»³⁵.

Согласно дефиниции А.А. Замотаева, местное самоуправление – это форма народовластия, обеспечивающая защиту совместных интересов граждан, проистекающая из проживания на определенной локальной территории, необходимости и неизбежности соседского взаимодействия жителей этой территории³⁶. Е.А. Незнамова характеризует местное самоуправление как признаваемый и гарантируемый Конституцией России низовой уровень публичной власти, реализуемый путем непосредственной деятельности населения, а также органов местного самоуправления³⁷. В поддержку данного тезиса можно привести положение Конституции РФ, установившей, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12).

Как особый социально-политический феномен «местное самоуправление» определяется наличием самостоятельного управления социально-политическими процессами в рамках определенной местности. Понятие «управление» предполагает определенное властное воздействие конкретного субъекта (органа местного самоуправления) на объект этого управления (жителей этой местности), независимо от степени развития социальной общности и принятия этой общностью модели управления: от общинной до копирования государственной структуры. Исходя из принятой общностью граждан модели управления, определяется уровень саморазвития местного самоуправления. При этом одним из основных показателей выступает принятие «народовластия на местах» как особой ценности, которая выступает одним из элементов демократической государственности. Еще в 1990 году А.И. Солженицын предложил создать вертикаль народного

³³ А. Токвиль, *О демократии в Америке*, Москва 1987, с. 45.

³⁴ В.Г. Игнатов, В.В. Рудой, *Местное самоуправление*, Ростов н/Д 2001, с. 12.

³⁵ И.В. Выдрин, А.Н. Кокотов, *Муниципальное право России*, Москва 2002, с. 33.

³⁶ А.А. Замотаев, *Местное самоуправление: основные понятия и термины. Комментарий к отдельным нормам федерального законодательства*, Москва 1999, с. 13.

³⁷ Е.А. Незнамова, *Местное самоуправление. Органы власти*, Москва 2001, с. 10.

самоуправления, вертикаль власти, в которой импульсы управления идут снизу вверх, от народа к избранным им и оправдавшим себя кандидатам³⁸.

Обсуждая понятие «местное самоуправление», необходимо указать, что ему предшествует «местная самоорганизация», то есть наличие в рамках определенной местности реально существующей организации граждан. Для существования этого типа организации мало определить ее административно, необходимо формировать стремление граждан этой территории к социально-политическому развитию этой территории, что требует высокого уровня гражданской культуры. Иными словами, гражданская культура, например, муниципального образования, реально отражает уровень развития местного самоуправления как категории гражданского общества. При этом возникает реальное противоречие между местным самоуправлением и публично-властными полномочиями местного самоуправления.

В развитие положения о местном самоуправлении как форме самоорганизации граждан и институте гражданского общества необходимо указать, что целый ряд прав и свобод человека и гражданина, названных во второй главе Конституции РФ, действительно реализуется в рамках местного самоуправления, а именно: право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 32); право на участие в референдуме (ч. 2 ст. 32); право на получение информации (ч. 4 ст. 29); право на объединение (ст. 30); свобода собраний (ст. 31); право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления (ст. 33).

Но Конституция РФ не дает представления о реальном объеме полномочий органов местного самоуправления и его соотношении с полномочиями органов государственного управления в той или иной области общественных отношений. Например, вопросы местного значения, предусматривающие содействие или участие органов местного самоуправления, предполагают определенное участие в их решении и органов государственного управления, что фактически не ограничивает вмешательства государства в местное самоуправление, и нивелирует ценности демократии на уровне местного самоуправления.

Объем такого участия органы государственного управления, как правило, определяют самостоятельно, в результате чего на органы местного самоуправления могут быть возложены значительные обязанности и при этом без каких-либо дополнительных финансовых компенсаций. Либо, наоборот, по инициативе государства степень участия органов местного самоуправления в решении того или иного вопроса может быть сведена к минимуму,

³⁸ А.И. Солженицын, *Как нам обустроить Россию*, «Комсомольская правда» 1990, 18 сентября, с. 1.

что противоречит конституционной идее правовой и демократической государственности, а также самой сущности гражданского общества. Поэтому значимым является положение, озвученное в Послании Президентом РФ Д.А. Медведевым: «Права и свободы граждан, суверенитет народа, государственный строй, федеративное устройство, принципы организации судебной власти и принципы местного самоуправления, другие основы конституционного строя установлены на длительный исторический период. И эти фундаментальные установления я как гарант Конституции буду хранить и защищать»³⁹.

Таким образом, рассматривая местное самоуправление как институт, определяемый гражданским обществом, необходимо отметить следующее: принятие конституционных положений, определяющих местное самоуправление всеми ветвями политической власти, является определяющим в развитии демократического государственного режима, соответствующего Конституции РФ; развитие института местного самоуправления является одним из показателей развития гражданского общества и определяет единение граждан государства как верховной политической власти российской государственности; принятие и осознание понятия, ценностей и идеалов местного самоуправления гражданами государства может способствовать развитию политической и гражданской культуры российского общества.

В современных условиях в России проблема преодоления отчуждения государства от гражданского общества, повышения меры доверия, установления партнерских отношений, усиления их взаимной поддержки и согласованной деятельности выступают ключевыми для становления демократии в России. Как отмечает Г.И. Вайнштейн: «дальнейшее развитие институтов гражданского общества в посткоммунистических странах дает немалые основания для пересмотра сугубо оптимистического представления о них как о своеобразной школе демократического воспитания масс и некоем инструменте их приобщения к демократической практике общественно-политической жизни»⁴⁰. Вместе с тем гражданское общество может и должно играть значительную роль в создании и консолидации демократии. Чем более активно, плюралистично, ресурсоемко, институционализировано и демократично гражданское общество, чем более эффективно ему удастся уравнивать трения с государством, возникающие в связи с вопросами независимости и сотрудничества, сопротивления и лояльности, скептицизма и доверия,

³⁹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, «Российская газета» 2008, № 230, 06 ноября, с. 1.

⁴⁰ Г.И. Вайнштейн, *Закономерности и проблемы посткоммунистических трансформаций*, [в:] Политические институты на рубеже тысячелетий, Дубна 2001, с. 166.

агрессивности и цивилизованности, тем более вероятно, что демократия появится и укрепится⁴¹.

Указанный дисбаланс организации и функционирования политической системы способен устранить институт конституционного контроля как обязательный атрибут конституционного государства. Его власть проявляется в специфической форме вмешательства государства в конфликтную ситуацию в социуме через специальный орган – конституционный суд, как особый элемент государственной власти, реализующий функцию конституционного судопроизводства. Как замечал судья Верховного суда США Чарльз Эванс Хьюз: «Все мы находимся под властью Конституции, но сама Конституция – это то, что скажут о ней судьи»⁴².

В Российской Федерации органом власти, уполномоченным осуществлять формулирование выводов относительно конституционности законодательных и подзаконных правовых актов, является Конституционный Суд РФ. При этом, контроль за конституционностью определенных актов не равнозначен контролю за законодательной и исполнительной деятельностью. Осуществление же Конституционным Судом государственной власти происходит посредством реализации различных его функций и прежде всего основной – функции правосудия.

Практика показывает, что даже самая тщательная проработка законопроектов парламентом, а равно неукоснительное соблюдение режима законности административными структурами не в состоянии предотвратить возникновения противоречия между законодателем и судьей, а также между судьей и администратором. И смягчение этого противоречия в значительной степени зависит от органов законодательной власти и исполнителей власти. «Первые обязаны законодательствовать, а вторые исполнять законы в рамках совокупности принятых обществом ценностей и избегать опасности их нарушения»⁴³. Однако, благодаря своим постановлениям Конституционный Суд РФ ставится в особое положение, благодаря чему он способен существенно повлиять на политическую практику в государстве.

Это означает, что в плане соотношения властей судебная власть, в данном случае выраженная в решении (постановлении) Конституционного Суда РФ, не имеет фактически никакого противовеса, что ставит другие ветви власти далеко не в равное положение. Может ли существовать гарантия того, что Конституционный Суд РФ, признавая тот или иной правовой акт неконституционным и лишая его юридической силы без права на обжалование и возможность преодоления такого решения путем повторного принятия

⁴¹ L. Diamond, *Toward Democratic Consolidation*, «Journal of Democracy» 1994, № 3, p. 16.

⁴² G. Wasserman, *Basis of American Politics*, New York 1994, p. 30.

⁴³ А. Барак, *Судейское усмотрение*, Москва 1999, с. 265.

такого акта во всех без исключения случаях, выражает абсолютную истину? Например, в случае несогласия Федерального Собрания РФ или какой-либо из палат парламента с постановлением Конституционного Суда РФ они полностью лишены конституционно-правовых возможностей оспорить такое постановление. Представительный и законодательный орган государства может только исполнять те касающиеся законодательной сферы предписания, которые односторонне обосновывает (порою при наличии особого мнения отдельных судей) Конституционный Суд Российской Федерации.

По мнению В.А. Туманова, наделение Конституционного Суда правом отмены законов (или отдельных положений законов), признанных им не соответствующими Конституции, и, соответственно, правом толкования конституционных норм – это основная функция судебного конституционного контроля⁴⁴. В развитие этой идеи Ж.И. Овсепян замечает, что с точки зрения содержательной, функционального содержания, виды деятельности, связанные с отправлением, соответственно, общего правосудия либо осуществлением конституционно-контрольной деятельности, совершенно различны. Будучи частью механизма государственной власти, судебный конституционный контроль, как и другие ветви власти, несет в себе признаки, свойственные каждой из противоположных властей. Другими словами, в процессе конституционной контрольной деятельности осуществляются законодательные, исполнительные и судебные функции.

В.О. Лучин и М.Г. Моисеенко утверждают, что с помощью «позиций, отражающих аргументы, мотивы, доказательную базу, примененные Судом при рассмотрении дела, Конституционный Суд санкционирует общеобязательность понимания конституционных и иных правовых норм и возводит ее в ранг государственной воли»⁴⁵, что предполагает активное участие Конституционного суда в политической жизни общества. Это может привести и к определенному диссонансу в функционировании судебного конституционного контроля. В частности, судья Конституционного Суда РФ Н.В. Витрук справедливо отметил, что в 1991–1993 годах главным недостатком в сфере судебной деятельности было постепенное сползание Конституционного Суда с позиций права на рельсы политики, в результате чего суд из органа правосудия превратился в орудие политической борьбы. Конституционному Суду России в рамках политизированного процесса по делу КПСС пришлось в свое время доказывать, что изъятие собственности даже у «коммунистов»

⁴⁴ *Конституция Российской Федерации: научно-практический комментарий*, Москва 1997, с. 626.

⁴⁵ В.О. Лучин, М.Г. Моисеенко, *Формирование правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации по проблемам конституционного права*, [в:] *Теоретические проблемы российского конституционализма*, Москва 2000, с. 57–58.

должно осуществляться по решению суда, а не на основании акта президентской власти⁴⁶.

Таким образом, главной целью конституционного судопроизводства является защита не столько Конституции как правового акта высшей юридической силы, сколько конституционализма, закрепленного этой Конституцией. С этой точки зрения антиконституционно все, что нарушает такой конституционный порядок, который обеспечивает конституционализм.

Важнейшей чертой федеральной конституции является разграничение полномочий между двумя уровнями управления – федерацией и ее субъектами. По спорам, связанным с взаимными обвинениями в нарушении компетенционных норм, установленных конституцией, во вмешательстве одного уровня управления в компетенцию другого, в присвоении не принадлежащих ему полномочий и т. д. «Роль судебной власти в вопросах правильного функционирования федеральной конституции по-прежнему остается одним из главных пунктов любой теории федерализма» – пишут швейцарские юристы⁴⁷.

Уже в первом Послании Конституционного Суда 5 марта 1993 г. была отражена следующая позиция по спорным вопросам в сфере федеративных отношений, совершенствованию их правового регулирования: Конституция Российской Федерации не предусматривала и не предусматривает права выхода из состава Федерации. Территория Российской Федерации целостна и неотчуждаема. В этом Конституция Российской Федерации не противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права, включая право народа на самоопределение. Как справедливо отмечает немецкий исследователь Р. Бернхардт, «федеративное государственное устройство без определенного конфликта в действительности может иметь место, пожалуй, лишь в условиях диктаторского режима, когда, однако, само дальнейшее существование федеративного строя поставлено в зависимость от волевого решения, диктата центральной власти». Выступая арбитром в спорах между федерацией и ее субъектами, конституционное правосудие призвано защищать верховенство конституции, установленный ею принцип разделения властей по вертикали, поддерживать баланс интересов федерации и ее субъектов⁴⁸.

⁴⁶ «Вестник Конституционного Суда Российской Федерации» 1993, № 4–5, с. 2–64; «Вестник Конституционного Суда Российской Федерации» 1993, № 6, с. 2–47.

⁴⁷ Т. Флейнер, Л. Биста, *Характеристика федерального государства*, [в:] *Органы государственной власти субъектов Российской Федерации*, Москва 1998, с. 31.

⁴⁸ Ю.А. Юдин, Ю.Л. Шульженко, *Конституционное правосудие в федеративном государстве (сравнительно-правовое исследование)*, Москва 2000, с. 3.

Предметом рассмотрения Конституционного суда РФ неоднократно являлись и вопросы развития гражданского общества и его институтов. Как показывает практика, конституционное правосудие является одной из важнейших правовых гарантий становления и развития гражданского общества. В отечественной литературе высказано даже мнение о том, что Конституционный Суд обладает двойственной социально-правовой природой. «Будучи частью механизма государства, пишет Б.С. Эбзеев, Конституционный Суд одновременно выступает в качестве структурного элемента гражданского общества, служит мостом между ними и одним из способов их взаимодействия, гарантируя при этом гражданское общество от поглощения его государством»⁴⁹. Поэтому, исходя из конституционного статуса судебного конституционного контроля как элемента судебной власти, Конституционный суд России является фактически особым органом государства, сущность политического статуса которого определяется функцией обеспечения соответствия организации и функционирования политической системы параметрам конституционализма.

Таким образом, необходимо отметить, что для полного соответствия конституционализму недостаточно одного лишь распределения политической власти между несколькими элементами политической системы. Требуется достижение статуса взаимного равновесия каждого из политических институтов друг перед другом для недопущения доминирования и для обеспечения самостоятельности функционирования каждого из них.

РЕЗЮМЕ

Настоящая статья посвящена исследованию состояния и специфики институциональной организации политической системы в Российской Федерации. В работе обосновывается положение о том, что институциональная организация политической системы современной России, в формализованном виде отраженная в Конституции Российской Федерации, а также практика активности политических институтов, еще не в полной мере отвечают друг другу. В статье исследуются причины и условия, которые повлекли возникновение противоречий между реальностью концептуальных моделей, характеризующихся отходом от политико-институциональных посылов действующей российской конституции, и традиционным пониманием принципа разделения властей, а также сущности демократического устройства.

⁴⁹ В.В. Гончаров, *Проблемы выбора оптимальной системы исполнительной власти в Российской Федерации*, «Современное право» 2010, № 6, с. 25.

В настоящей статье использован ряд методов научного исследования, в частности: формально-логический, историко-правовой, сравнения, анализа и синтеза.

Vitaly Viktorovich Goncharov, Sergey Yurievich Poyarkov

THE CONDITION AND THE SPECIFICITY OF THE INSTITUTIONAL ORGANIZATION OF THE POLITICAL SYSTEM IN THE RUSSIAN FEDERATION

This article explores the status and specificity of the institutional organization of the political system in the Russian Federation. The work substantiates the position that the institutional organization of the political system of modern Russia, formalized as reflected in the Constitution of the Russian Federation, as well as practice of the activity of political institutions, still does not fully meet each other. The article examines the causes and conditions that led to the emergence of contradictions between the reality of conceptual models, characterized by a departure from the political-institutional messages of the Russian Constitution and the traditional understanding of the principle of separation of powers and the essence of democracy.

This article uses a number of methods of scientific research, in particular: formal-logical; historical and legal method; comparison; analysis and synthesis.

KEY WORDS: *institute of the president, institute of parliamentarism, constitutional court, executive power, local self-government*

Библиография

- S.A. Avakyan, *Problems of People's Representation in the Russian Federation*, [in:] *Problems of People's Representation in the Russian Federation*, Moscow 1998.
- P.A. Astafichev, *Institute of People's Representation in Contemporary Russia*, Orel 2003.
- M.V. Baglai, *Constitutional Law of the Russian Federation*, Moscow 1999.
- A.A. Belkin, *Constitutional Protection: Three Directions of Russian Ideology and Practice*, St. Petersburg 1995.
- K.S. Belsky, *On the Functions of the Executive Power*, «The State and Law» 1997, No. 3.
- G.V. Degtev, *Some theoretical patterns of the establishment of the presidency at the present stage*, «The State and Law» 2005, No. 2.
- L. Diamond, *Toward Democratic Consolidation*, «Journal of Democracy» 1994, № 3.
- L.M. Entin, *Separation of powers: the experience of modern states*, Moscow 1995.
- P.A. Fedosov, *Bicameral Parliaments: European and Russian Experience*, «Polis» 2001, No. 1.
- M.S. Fish, *The Executive Deception: Superpresidentialism and the Degradation of Russian Politics*, [in:] V. Sperling (ed.), *Building the Russian State*, Institutional Quest for Democratic Governance, Boulder 2000.

- A.G. Fonotov, *Russia from the Mobilization Society to the Innovative*, Moscow 1993.
- V.V. Goncharov, *Interaction and improvement of the legislative (representative) and executive power in Russia*, «Juridical World» 2008, No. 6.
- V.V. Goncharov, *Place and role of the Institute of the President of the Russian Federation in the system of executive power in the country*, «Juridical World» 2010, No. 3.
- V.V. Goncharov, *Principles of the Formation and Functioning of the Executive in the Russian Federation: Institutional and Political Analysis: Monograph*, Moscow 2007.
- V.V. Goncharov, *Problems of choosing the optimal system of executive power in the Russian Federation*, «Contemporary Law» 2010, No. 6.
- V.V. Goncharov, *Role and place of the State Council of the Russian Federation and plenipotentiary representatives of the President of Russia in the federal districts in coordinating the system of executive power in the country and overcoming centrifugal political tendencies*, «Juridical World» 2008, No. 3.
- V.V. Goncharov, *The Role and Place of Political Parties in the Formation and Development of the Executive Power System in the Russian Federation*, «History of State and Law» 2008, No. 24.
- V.V. Goncharov, S. Yu. Poyarkov, *The model of the modern "Russian power": conditions of parity*, «State power and local self-government» 2016, No. 3.
- V.V. Goncharov, S.M. Zhilin, *Principles of Organization and Activity of the Institute of the President of the Russian Federation*, «Contemporary Law» 2009, No. 12 (1).
- A. Lijphart, *Presidentialism and majoritarian democracy: theoretical observations*, [in:] J.J. Linz, A. Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, The Johns Hopkins University Press 1994.
- V.O. Luchin, *Constitution of the Russian Federation. Implementation problems*, Moscow 2002.
- V.O. Luchin, M.G. Moiseenko, *Formation of legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation on the problems of constitutional law*, [in:] *Theoretical problems of Russian constitutionalism*, Moscow 2000.
- J. Mastlas, L. Grange (eds.), *Les secondes chambres du parlement en Europe occidentale*, Paris 1987.
- A. Yu. Melville, *Political Values and Orientations and Political Institutions*, [in:] *Russia Political*, Moscow 1998.
- A. Migranyan, *Russia. From chaos to order? (1995–2000)*, Moscow 2001.
- L.A. Okunkov, *Perspectives of redistribution of powers between the President, the Government and the Federal Assembly*, «Legislation» 2000, No. 9.
- L.A. Okunkov, *President of the Russian Federation. Constitution and political practice*, Moscow 1996.
- S.G. Parechina, *Institute of the Presidency: History and Modernity*, Minsk 2003.
- M.S. Salikov, *Comparative Federalism of the USA and Russia*, Yekaterinburg 1998.
- Yu. A. Tikhomirov (ed.), *Constitutional Legislation of Russia*, Moscow 1999.
- G.I. Vainshtein, *Regularities and Problems of Post-Communist Transformations*, [in:] *Political Institutions at the Turn of the Millennium*, Dubna 2001.
- I.V. Vydrin, A.N. Kokotov, *Municipal Law of Russia*, Moscow 2002.
- G. Wasserman, *Basis of American Politics*, New York 1994.
- Yu. A. Yudin, Yu. L. Shulzhenko, *Constitutional justice in a federal state (comparative legal research)*, Moscow 2000.
- A.A. Zamotaev, *Local self-government: basic concepts and terms: Commentary on certain norms of federal legislation*, Moscow 1999.