ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО, АДМИНИСТРАТИВНОГО И УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА

УДК 342.4 : 321

Баранов П.П.

РОЛЬ КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В МОДЕРНИЗАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Данная статья посвящена раскрытию роли конституционного законодательства в модернизации политической системы общества. Автор дает характеристику проблем конституционного регулирования законодательной, исполнительной и судебной власти, анализирует конституционные проблемы президентской, прокурорской, контрольной, избирательной, банковско-финансовой властей, останавливается на характеристике конституционного законодательного регулирования власти средств массовой информации и социальных сетей.

This article focuses on the disclosure of the role of constitutional law to modernize the political system of society. The author gives a description of the problems of constitutional regulation of the legislative, executive and judicial authorities, analyzes of presidential constitutional problems, the prosecution, the control, the election, the banking and financial authorities stopped on the characteristics of the constitutional power of legislative regulation of the media and social networks.

Ключевые слова: *политическая система, конституционное законодательство, теория разделения властей, президентская власть, законодательная власть, исполнительная власть, судебная власть, прокурорская власть, контрольная власть, избирательная власть, банковско-финансовая власть, власть средств массовой информации, власть социальных сетей.*

Key words: *political system, constitutional law, theory of separation of powers, presidential power, legislative power, executive power, judicial power, prosecutorial power, control power, the electoral authority, banking and financial power, the power of the media, the power of social networks.*

Политическая система Российской Федерации имеет многогранный характер, а ее структурные составные элементы выступают в виде сложнейших многомерных динамических образований. С позиций конституционного права политическую систему Российской Федерации можно определить как комплексный конституционно-правовой институт, состоящий из совокупности конституционных правовых норм, которые устанавливают конституционно-правовой статус основных субъектов политической системы нашего общества: государства, политических партий, общественных и религиозных объединений и организаций, средств массовой информации, а также регулируют взаимоотношения между этими субъектами.

На наш взгляд, модернизация политической системы предполагает в первую очередь выработку и реализацию детализированной концепции преобразований в политической жизни нашего общества, в том числе и правовыми средствами.

Государственная власть для того, чтобы быть успешной, должна быть прежде всего легитимной. Власть может быть легитимной, если управляемые ею люди признают за ней право управлять обществом, в том числе и в данное время. Легитимация государственной власти всегда является взаимообусловленным процессом. С одной стороны, этот процесс представляет собой самооправдание и обоснование собственной власти со стороны управляющих властных структур, а с другой стороны – это признание и оправдание этой власти со стороны управляемых людей. Легитимность государственной власти в реальной политической жизни любого государства не может носить всеобщего характера, потому что в обществе всегда существуют социальные группы, которые негативно относятся к ее политике. Легитимность власти имеет

особенность менять свою интенсивность, то есть степень и характер поддержки власти. При возникающих кризисах легитимности, когда в обществе наблюдается падение реальной поддержки органов государственной власти, в качестве одних из основных путей выхода из таких кризисов должны быть: создание реальной уравновешенности различных ветвей власти, усиление роли правовых методов достижения целей и укрепления демократических ценностей в обществе.

Реформирование политического устройства страны не должно проходить спонтанно, импульсивно, а требует продуманных, постепенных шагов. Импровизация в этом тонком деле только вредит этому важному процессу. Определенные вопросы среди представителей научного сообщества вызывает решение с новыми сроками президентских и депутатских полномочий. В 2004 году не было каких-то явных и серьезных оснований для отмены губернаторских выборов. Точно так же и в 2012 году мы не видим явных и срочных причин для их возвращения. Сначала, на наш взгляд, следует законодательно закрепить место и роль губернаторов, их встроенность в систему власти. Следует решить, что из себя представляют губернаторы. Они чистые представители центра в своих субъектах (как это было в царской России) или они являются защитниками своего субъекта от центральной власти (как в США)? А может быть они должны функционировать в соответствии с принципом демократического централизма? Вот уже после этого следует обсуждать метод формирования губернаторского корпуса.

На наш взгляд, следует в конституционном законодательстве не только четко определить задачи, функции и предназначение Федерального Собрания Российской Федерации, но и закрепить механизм реальной независимости и самостоятельности Российского парламента от исполнительной власти. Только после этого следует законодательно закреплять систему формирования этого важнейшего института. Сейчас же, по нашему мнению, совершенно бессмысленно обсуждать проблему чистоты выборов в Государственную Думу. Зачем обсуждать процедуру подсчета голосов за депутатов, если не существует реальной процедуры отзыва депутатов. Избиратели не могут понять, почему в Думе заседают спортсмены, артисты, деятели культуры и практически нет юристов, почему заседания Думы постоянно посещает только часть депутатов, почему политические партии не раскрывают источников своего финансирования. На сегодняшний день три из четырех парламентских партий процедуру выборов Государственной Думы признали нелегитимной. Поэтому все решения данной Думы будут обладать в обществе слабой легитимностью, как решения государственного института, который не в полной мере пользуется доверием общества.

Для решения задач модернизации политической системы России необходимо активно использовать возможности конституционного права и конституционного законодательства.

Конституционное законодательство занимает главное и ведущее отраслевое положение в системе российского законодательства, обладающее своей собственной специфической сферой регулирования и имеющее двухуровневую структуру построения, основанную на сосуществовании федерального конституционного законодательства и конституционного (уставного) законодательства субъектов Российской Федерации. Особый характер положения конституционного законодательства в системе отраслей российского законодательства определяется тем, что оно состоит из источников (законов) Федерального уровня и субъектов РФ, содержащих нормы, которые закрепляют основы конституционного строя Российского государства, правовое положение человека и гражданина, федеральное государственно-территориальное устройство, организацию и функционирование высших органов государственной власти, местного самоуправления. В круг источников федерального конституционного законодательства входят: Конституция РФ, законы РФ о поправках к Конституции РФ, федеральные конституционные законы, законы, принятые посредством референдума, текущие федеральные законы, включающие и федеральные кодексы.

Стратегия реформирования конституционного законодательства на различных этапах развития Российского государства обладает своей спецификой и особенностями. Этап, который начался с 2000 года и продолжается до настоящего времени, характеризовался мероприятиями по усилению централизации власти и унификации законодательства в стране. Усиление централизации власти вылилось в то, что законодательная политика в целом директивно формировалась на федеральном уровне, а на уровне субъектов РФ конституционное (уставное) законодательство вынуждено было лишь воспринимать инициированное из федерального центра реформирование.

Наукой конституционного права и юридической практикой довольно хорошо разработаны раз-

личные формы развития действующего конституционного законодательства. Это принятие новых законов, внесение в законы поправок, отмена закона в целом или в части. Ряд ученых предлагает и некоторые новые формы, например, «преобразование» [1, с. 12-16], хотя, на наш взгляд, все основные элементы этой технологии наличествуют уже в известных формах развития действующего законодательства или приемах законодательной техники.

Юридическая наука отмечает многие изъяны и дефекты действующей Конституции РФ 1993 года, которые наложили свой отпечаток на весь массив конституционного законодательства нашей страны. К таким изъянам, на наш взгляд, следует отнести: проявления фиктивности, достаточно обширная пробельность, конфликтогенность, часто встречающаяся неопределенность содержания некоторых норм и понятий, имеющиеся текстуально-правовые конфликты, недостатки структуры многих правовых норм.

Основными способами совершенствования Конституции РФ, конституций (уставов) субъектов РФ являются законодательное регулирование, нормативное и казуальное толкование их норм органами конституционной юстиции. А вот средствами совершенствования Конституции РФ являются федеральные конституционные законы, федеральные законы, постановления и определение Конституционного Суда РФ. Средствами же совершенствования основных законов регионального уровня выступают текущие законы субъектов РФ, постановления законодательных органов субъектов РФ о толковании конституции (устава), постановления конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

С наступление всемирного периода глобализации происходит объективно обусловленный процесс гармонизации российского законодательства и международного права. Одним из основных проявлений такой гармонизации является закрепление в международном праве прав и свобод человека, гарантий их защиты, а также других институтов, которые характерны для национального права. В то же время происходит и встречный процесс интернационализации российского законодательства, в первую очередь конституционного, что связано с включением во внутригосударственную систему права общепризнанных норм и принципов международного права.

На наш взгляд, следует более активно работать над восполнением многочисленных пробелов Конституции РФ и конституционного законодательства.

Наличие в Конституции РФ пробелов приводит к восполнению их нормами иных источников конституционного законодательства федерального и регионального уровней.

Со временем принятия действующей Конституции РФ в Государственную Думу Федерального Собрания различными уполномоченными субъектами были внесены 31 законопроект о поправках к ней, в которых было предложено свыше 70 поправок. Абсолютное большинство этих поправок не было принято. Но некоторые их них содержали довольно рациональные предложения, к которым, по нашему мнению, законодателю следовало бы возвратиться.

В стране требуется политическая реформа власти. Нынешний механизм власти, на наш взгляд, зачастую страдает бессистемностью, набором часто не связанных различных случайных институтов, рычагов и процедур. Главным же принципом любой власти должен быть ее системный характер. Однако мы нередко наблюдаем разбалансировку между различными ветвями власти.

В современном демократическом государстве принцип разделения властей представляет собой важнейший институт конституционного права, выступающий мерилом достижений демократического развития общества. Представления о данной категории динамично изменяются во времени и пространстве: происходит уточнение содержания принципа разделения властей, возникают новые его элементы, расширяются представления о механизмах его реализации на разных уровнях отправления государственной власти.

Реализация принципа разделения властей в гражданском обществе и демократическом государстве должна быть обеспечена комплексом гарантий, что позволяет ограничить своеволие государственной власти и создать надежный механизм реализации данного принципа.

Следует признать, что конституционная формула о трех ветвях государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной) нарушена уже в самой Конституции 1993 года. Политико-правовая теория разделения властей с момента своего возникновения (Аристотель, Джон Локк, Шарль Луи Монтескьё) к настоящему времени значительно обогатилась и развилась. И сейчас, помимо трех классических ветвей власти следует выделить еще президентскую власть, прокурорскую власть, контрольную избирательную власть и банковско-финансовую власть, как вполне самостоятельные структурные разновидности государственной вла-

сти в нашей стране. Кроме того, существуют две ветви власти, которые не являются ветвями государственной власти, но оказывают серьезное влияние на состояние политической системы нашего общества и которые должны в этой связи регулироваться государством. Это власть средств массовой информации и власть социальных сетей.

Рассмотрим как обстоят дела с конституционным регулированием ветвей государственной власти.

1. Президентская власть. Президент занимает особое место в государственном механизме и в системе разделения властей: он совершенно самостоятелен и не включен ни в одну из ветвей власти. Президент является главой государства, гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие государственных органов. В Российской Федерации Президент является самостоятельной ветвью государственной власти, обладающей функциями нормотворчества, управления и разрешения споров. По существующим сейчас конституционным нормам у нас в стране реальная существует опасность превращения института президентской власти в институт демократического самодержавия. Вся власть в стране практически сосредоточена в руках президента, он слабо подконтролен Федеральному Собранию. Подсчитано, что с момента принятия Конституции РФ 1993 года три российских президента получили 502 новых полномочия [2]. Среди некоторых из этих полномочий можно выделить следующие. Теперь только после согласия Президента РФ может быть проведен референдум в субъектах РФ по вопросу их обращения в один новый субъект РФ. Сейчас Президент имеет право вносить кандидатуру на пост главы исполнительной власти субъекта РФ и право распустить законодательный (представительный) орган субъекта, который дважды не поддержал его кандидатуру. Президент обладает новым правом отрешить от должности главу субъекта при утрате его доверия (например, как это было с мэром г. Москвы Ю.М. Лужковым), но может не освобождать его от должности, если глава утратил доверие законодательного (представительного) органа субъекта РФ. Если ранее Председатель Конституционного Суда, его заместитель и секретарь КС избирались самим Судом, то теперь с 2009 года кандидатуры Председателя КС и его заместителей выдвигает президент и утверждает Совет Федерации.

В нашей стране, несмотря на формальное закрепление в ст. 10 Конституции РФ принципа разделения властей, его базовые гарантии не формализованы. Следовало бы принять законодательные акты, которые определяли бы в соответствии с этими принципами статус Президента России и возглавляемых им органов. Это относится к Администрации Президента РФ и Совета безопасности РФ, хотя они оказывают очень серьезное влияние на практику государственного строительства в стране.

В целом, на наш взгляд, в Конституции РФ отсутствуют серьезные сдержки и противовесы, уравновешивающие президентские прерогативы. Например, установленная в Конституции процедура импичмента не может быть реализована в связи с невыполнимостью юридических процедур. Существующее же прямое руководство главой государства силовыми министерствами практически не контролируются ни Федеральным Собранием, ни Правительством.

2. Законодательная власть. В этой сфере, на наш взгляд, следует постоянно повышать роль парламента – Федерального Собрания Российской Федерации. Необходимо принять Федеральный закон «О парламентском контроле в Российской Федерации», проект которого находится в Государственной Думе. Чинятся всякие препятствия принятию этого закона, хотя в нем закрепляется полномочие парламента только за соблюдением законодательства, что прямо вытекает из свойств парламентского контроля. Следует активно использовать уже принятый в 2005 году Федеральный закон «О парламентском расследовании в Российской Федерации», который до сих пор не применяется.

Вообще необходимо принять специальный Федеральный конституционный закон «О Федеральном Собрании – парламенте Российской Федерации». Эта парадоксальная ситуация, связанная с отсутствием подобного закона, должна быть устранена, так как Правительство Российской Федерации и судебная система уже регулируются подобными источниками – федеральными конституционными законами (ст. 114 и ст. 128 Конституции РФ). В этой связи необходимо внести поправку в ст. 94 Конституции РФ, добавить п. 2: «Порядок деятельности Федерального Собрания Российской Федерации определяется федеральным конституционным законом». На наш взгляд, под контролем парламента должно находится назначение ключевых фигур Правительства Российской Федерации. Следует поддержать высказываемое мнение о наделении

Федерального Собрания РФ правом заслушивания посланий Конституционного Суда РФ [3, с. 15-22].

На данный момент в стране сложилась ситуация, когда практически не контролируется применение более двух тысяч действующих федеральных законов. Эту работу, как представляется, в полном объеме необходимо возложить на Федеральное собрание РФ.

В целях повышения эффективности парламентского процесса, следует, очевидно, принять Федеральный закон «Об организации лоббистской деятельности в Федеральном Собрании Российской Федерации».

И конечно, следует установить правовой механизм реальной ответственности депутатов парламента перед избирателями, включающий прежде всего процесс отзыва депутатов.

Сегодня же ситуация такова, что депутаты становятся полностью независимыми от избирателей. Избиратели не имеют реальной возможности оценить деятельность депутатов и повлиять на нее. Путем организации нарушений в системе выборов частный капитал может приводить к власти своих ставленников, которые практически независимы от своих избирателей [4, с.6].

В связи с этим в предлагаемый Федеральный закон «О Федеральном Собрании – парламенте Российской федерации» следует внести также положение о конституционной ответственности членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы.

Важное значение для законодательной деятельности парламента страны имеет состав субъектов, обладающих правом законодательной инициативы, определенных в ст. 104 Конституции РФ. В ст. 3 Конституции РФ устанавливается, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. В этой связи представляется, что целесообразно расширить число субъектов законодательной инициативы в парламент РФ за счет предоставления данного права группам граждан России в определенном количестве (например, 50 или 100 тысяч человек), общероссийским общественным объединением, крупным предприятиям или населенным пунктам. Право законодательной инициативы на федеральном уровне, на наш взгляд, следует предоставить и Общественной палате РФ.

На наш взгляд, следует в конституционном порядке расширить полномочия Федерального Собрания по отношению к Правительству РФ. Например, в соответствии с Конституцией РФ (ст. ст. 103 и 117) Государственная Дума может выразить недоверие Правительству РФ. А вот «уволить» того или иного федерального министра, который, по мнению депутатов, плохо выполняет свои обязанности, Государственная Дума не может.

Сейчас намечаются серьезные подвижки в реформировании политической системы России. 2 мая текущего года приняты по инициативе Президента федеральные законы, которые установили прямые выборы глав субъектов РФ, освободили политические партии от сбора подписей для участия в думских, региональных и местных выборах, снизили количество подписей, необходимых для участника президентских выборов.

В Совете Федерации Федерального Собрания в конце декабря 2011 года была создана рабочая группа, которая подготавливает законопроект о выборах сенаторов населением регионов нашей страны.

3. Исполнительная власть. Рассматривая вопросы реформирования политической системы, следует учитывать отношение нашего общества к современной власти и политическому строю в стране. Недавние социологические опросы населения показывают, что в настоящее время две трети (абсолютное большинство) опрошенных считают, что у нас в стране существует диктатура чиновников разного уровня, вплоть до высоких. И только одна шестая опрошенных думают, что у нас в стране демократия [5].

Явное усиление исполнительной власти характерно для многих стран. И в определенной степени это объясняется тем, что, начиная с XX века, увеличился объем государственной работы и произошло усложнение функций государственного управления. Правоохранительные и законноисполнительные функции исполнительной власти в Российской Федерации выражаются прежде всего в текущем оперативном управлении, в решении многих конкретных вопросов. В пределах своих общих полномочий исполнительная власть принимает конкретные меры по своему усмотрению и издает соответствующие нормативные акты. Реальность такова, что исполнительная власть в Российской Федерации сплошь и рядом превышает свои полномочия. Она подчинила себе власть законодательную, произошла бюрократизация публичной власти. Во многих случаях и в разных регионах страны исполнительная власть поставила себе на службу власть судебную. Скажем прямо, что у нас сформировался новый социальный слой, новый класс, называемый

бюрократией, чиновничеством. Вполне понятная и конституционно закрепленная самостоятельность исполнительной власти превратилась в ее независимость ни от кого, и прежде всего от власти представительной. Причем самым нетерпимым является то, что исполнительная власть самостоятельно выработала целую систему разнообразных процедур для осуществления своих полномочий, которые совершенно не зависят от представительной власти и от населения. Такие процедуры позволяют органам исполнительной власти нарушать права и свободы граждан, широко распространять в обществе различные коррупционные схемы (например, при регистрации собственности, земли, получении паспортов и т.д.).

Аксиомой развития политической жизни любой страны является положение о том, что усиление исполнительной власти происходит только тогда, когда в обществе рассогласованы интересы различных политических сил и создаётся критическая ситуация. Законы перестают играть свою роль, а парламент самостоятельно не в силах изменить негативные процессы. При подобном развитии событий очень опасна возможность узурпации исполнительной властью всей государственной власти, присвоения его полномочий других властей и установления диктатурного правления. Поэтому необходимо, чтобы в любом государстве, в том числе и в Российской Федерации, исполнительная власть была подвержена парламентскому и судебному контролю, а деятельность ее учреждений была прозрачна и известна всему населению.

4. Судебная власть. Самое страшное, что чиновничество, исполнительная власть во многих регионах России подчиняет себе судебную власть [4, с. 6]. Появилось расхожее и всем понятное понятие «телефонное право», зачастую независимость судебной власти превратилась в безответственность судей. Судейский корпус превратился в пожизненную касту. Поэтому конституционное законодательство должно установить механизм ответственности судей, в том числе конституционно-правовой ответственности судей. Принцип независимости судебной власти на практике должен выражаться в независимости судей и подчинения их только закону, публичности и гласности судебного процесса, его коллегиальности, участии представителей гражданского общества, состязательности и равенстве сторон, строгой регламентированности и возможности обжалования вынесенных решений.

Деятельность конституционных судов является условием предупреждения нарушения баланса ветвей власти. Именно поэтому особую важность играет неукоснительное и безотлагательное исполнение судебных актов, вынесенных Конституционным Судом РФ. Однако зачастую решения КС не исполняются ни законодательными, ни судебными, ни правоприменительными органами власти.

Поэтому конституционное законодательство должно установить реальную ответственность этих органов за неисполнение решений Конституционного Суда РФ. Случаи вмешательства функционеров исполнительной власти в деятельности судов требуют обеспечения реального применения норм уголовного законодательства о воспрепятствовании осуществления правосудия. Должностные лица за такие преступления должны нести повышенную уголовную ответственность.

На наш взгляд, в обществе необходимо усиливать роль и значение Конституционного Суда РФ, а самому гражданскому обществу всячески поддерживать деятельность этого важного демократического судебного органа, стоящего на страже конституционной законности. Но что мы наблюдаем? Вот уже Полномочный представитель Правительства РФ в КС М.Ю. Барщевский пытается доказать, что Конституционный Суд Российской Федерации выходит за рамки своих полномочий, превращается в орган законотворчества и его полномочия следует уточнить и подкорректировать. Мы считаем, что это опять подтверждает тенденцию вмешательства исполнительной власти в деятельность судебной власти.

Наблюдается процесс постепенного сужения полномочий Конституционного Суда, что затрудняет доступ к конституционному правосудию. По существующему законодательству в Конституционном Суде можно обжаловать только законы, в то время как неконституционная практика традиционно прирастает в России неконституционными подзаконами актами и действиями чиновников, которые иногда интерпретируют законы самым варварским неконституционным образом. С 9 февраля 2011 г. вступили в силу поправки в закон о КС. Отныне для обращения в КС граждан за защитой своих конституционных прав и свобод закон должен быть уже применен в конкретном деле судом, а не каким-либо другим органом. А если считать, что дело рассмотрено судом только в том случае, когда оно прошло все инстанции, включая надзор, то это может вылиться в очень длительный срок. В

результате возможных жизненных обстоятельств изменить судебное решение уже будет невозможно.

С целью совершенствования и демократизации судоустройства и судопроизводства в стране следовало бы внести важную поправку в Конституцию РФ о выборности судей и принять закон, разрешающий свободную трансляцию в Сети Интернет хода судебных заседаний, а также аудио- и видеозапись этих заседаний.

5. Прокурорская власть. Это самостоятельная и важная ветвь государственной власти. Поэтому стоило бы реализовать ранее высказанное предложение о наделении Генерального прокурора РФ правом законодательной инициативы с внесением соответствующей поправки в ч. 1 ст. 104 Конституции РФ. Следует также дать новое наименование седьмой главы Конституции РФ и назвать её «Судебная власть. Прокуратура».

По пути признания необходимости расширения полномочий Генерального прокурора идет реальное конституционное судопроизводство в Российской Федерации. Конституционный Суд РФ своим Постановлением от 18 июля 2003 года в дополнение к субъектам, перечисленным в ч. 2 ст. 125 Конституции РФ, правом на обращение в КС по вопросу о соответствии Конституции Российской Федерации конституций и уставов субъектов Федерации наделил Генерального прокурора РФ.

Конституционное (уставное) законодательство некоторых субъектов Российской Федерации тоже пошло по пути предоставления прокурорам субъектов РФ права законодательной инициативы на региональном уровне. Так, ст. 46 Устава Ростовской области, принятого 29 мая 1996 года № 19-ЗС, предоставляет право законодательной инициативы прокурору Ростовской области. Это же положение закреплено ч. 1 ст. 15 Закона Ростовской области «О Законодательном собрании Ростовской области» от 18 сентября 2002 года № 270-ЗС.

6. Контрольная власть. Постоянно действующим органом финансового контроля, который образуется Федеральным Собранием и подотчетен ему, является Счетная палата РФ. Она считается контрольным органом Федерального Собрания, но не является его структурным подразделением и формально не относится к законодательной власти. Это самостоятельная ветвь государственной власти, статус которой определен Конституцией РФ (ст. 101-103) и Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации». Счетная палата РФ осуществляет оперативный контроль за исполнением федерального бюджета, а также контроль за исполнением государственного внутреннего и внешнего долга, за использованием крупных ресурсов, за внебюджетными фондами, за поступлением в бюджет средств от управления и распоряжения федеральной собственностью, за банковской системой (включая Банк России), проводит ревизии и проверки, осуществляет экспертизу и дает заключения, информирует палаты Федерального Собрания. При этом Счетная палата обладает определенными государственно-властными полномочиями и имеет право направлять представления и предписания.

Счетная палата РФ изначально задумывалась как продолжение парламентского финансового контроля. Поэтому ранее кандидаты на посты Председателя Счетной палаты, его заместителя и аудиторов отбирались и определялись Федеральным Собранием, а затем право внесения этих кандидатур было отдано Президенту РФ.

На наш взгляд, нужно расширять полномочия и повышать самостоятельность Счетной палаты РФ. Следовало бы наделить Счетную палату РФ правом законодательной инициативы по вопросам ее ведения и внести соответствующие изменения в ст. 104 Конституции РФ.

7. Избирательная власть. Избирательная система выступает в виде самостоятельной ветви государственной власти. Избирательная власть является важнейшим элементом политической системы общества и представляет собой единую совокупность правовых норм и общественных отношений, связанных с выборами представителей публичной власти. Основу избирательной системы и избирательного права составляют конституционные нормы. В ч. 3 ст. 3 Конституции РФ 1993 года установлено: «Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы». Тем самым в Основном законе особо подчеркивается роль избирательной системы в реализации народного суверенитета и формировании легитимных представительных (законодательных) органов.

Казалось бы, исходя из важнейших задач построения реального правового государства и развитого гражданского общества, повышение роли и значения выборов должно обеспечиваться прежде всего конституционными гарантиями, содержащимися в федеральной конституции. Однако в действующей Конституции РФ значительно сужен круг конституционных норм, которые регулируют эти отношения. Более того, из текста Конституции 1993 года вообще исчезла в качестве самостоятель-

ной глава «Избирательная система», посвященная основным ее принципам, которая была характерна для «советских» Конституций. Все это позволяет чиновничеству, бюрократии в значительной мере манипулировать институтом выборов в своих интересах. Последние выборы в Государственную Думу Федерального Собрания РФ шестого созыва 4 декабря 2011 года выявили многочисленные нарушения, фальсификации и наглядно показали насколько эта ветвь власти вышла из-под контроля избирателей.

Представляется, что законодателям необходимо проработать вопрос о подготовке поправок в Конституцию, связанных с включением в ее текст специальной главы «Избирательная система». Представляется, что наиболее логично эту главу сделать главой четвертой Конституции РФ 1993 года.

8. Банковско-финансовая власть. Сегодня мало кто в России сомневается, что банковско-финансовая система страны превратилась в мощную ветвь государственной власти, реально влияющую практически на все политические и социальные процессы. В изданных в 2011 году комментариях для изучения и понимания Конституции Российской Федерации по поводу роли государства в экономической сфере говорится: «Экономикой в России согласно положениям Конституции ведает Правительство (глава 6), а Федеральное Собрание принимает законы, в которых утверждаются основные контрольные цифры, экономические показатели бюджета, налогов и т.п.» [6, с. 112]. На наш взгляд, государство, являющееся единственной организацией в обществе, которая представляет интересы всего населения, должно быть руководящей и направляющей силой в экономической политике. Государство должно определять правила взаимоотношений с банковско-финансовой системой, а не наоборот. Именно государство должно установить четкие правила поведения банковско-финансовой власти в экономической сфере и, главное, в сфере политической. В этой связи, по нашему мнению, принципы взаимоотношений государства и банковско-финансовой системы должны быть зафиксированы в Конституции РФ или в специально разработанном Федеральном законе об основах государственного участия в формировании и осуществлении экономической политики. Причем, на наш взгляд, условия функционирования рынка и частного капитала должны определяться обществом, а не наоборот. Все это возможно в рамках принципа: «Рыночная конкуренция - насколько возможно, а планирование - насколько необходимо».

Реформирование политической системы общества, выход из возникающих внутрироссийских кризисных ситуаций возможны только на основе широкого и содержательного диалога между всеми ветвями государственной власти и гражданским обществом. Причем всем обществом, а не только его частью, которая объявила себя «креативным классом». В этой связи, на наш взгляд, необходимо, чтобы конституционное законодательство Российской Федерации закрепило принципы взаимоотношений государства с двумя самостоятельными ветвями власти, которые не являются государственными, но играют важнейшую роль в формировании общественного сознания.

9. Власть средств массовой информации. СМИ прежде всего являются институтом гражданского общества, а не государственной власти или коммерческих структур. Однако, будучи институтом гражданского общества, призванным способствовать формированию и интеграции этого общества в Российской Федерации, они эту задачу не выполняют, а зачастую выступают в роли представителя интересов власти или бизнеса. Проблема заключается в том, что у нашего государства отсутствует четкая и внятная политика в отношении СМИ. Необходимо, используя конституционное законодательство, выработать механизмы, которые реально сделали бы СМИ зависимыми от тех, кто их читает, слушает и смотрит. Пока же наше общество наблюдает, что реальная конкуренция между журналистами и их изданиями все больше подменяется состязанием сенсаций, компроматов и скандалов. Отсутствие у СМИ финансовой независимости зачастую превращает их из информационных источников в политическое оружие групп, классов, элит, отдельных личностей.

Согласно п. 5 ст. 29 Конституции РФ в нашей стране «гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается». Принципы свободы массовой информации в более общем виде зафиксированы и в других конституционных нормах (ст.ст. 8, 13, 29, 34, 35, 41, 42 и др. Конституции РФ). Все эти конституционные положения лежат в основе Закона РФ «О средствах массовой информации».

В настоящее время необходимо совершенствование законодательства о средствах массовой информации, которое должно основываться прежде всего на правовых гарантиях независимости СМИ. Направлениями такой работы должны быть: выработка системы правовых гарантий самостоятельности редакций СМИ в их отношениях с учреди-

телями и собственниками, правовое закрепление мер по ограничению концентрации СМИ, правовое обеспечение доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, юридическое закрепление основ экономической деятельности средств массовой информации, правовое оформление прозрачности отношений собственности на средства массовой информации.

На сегодняшний день одним из наиболее значимых условий обеспечения демократии и формирования гражданского общества является создание общественных СМИ. Такие общественные средства массовой информации должны строиться на особом негосударственном управлении, на финансировании без опоры на бюджет государства, на специальном механизме общественного контроля.

10. Власть социальных сетей. Эта сформировавшаяся к настоящему времени ветвь власти значительно влияет на умы и сознание людей. Она в значительной степени позволяет пользователям получать ту информацию, которую они не могут получить из СМИ. Постоянное расширение Всемирной сети Интернет дает не только новые возможности в развитии информационной системы, но и порождает многочисленные проблемы. Требуется внесение изменений в действующее законодательство для устранения пробелов в сфере правового регулирования сети Интернет. На социальную сеть нельзя распространить действие Закона о средствах массовой информации, ибо от нее невозможно требовать таких сведений, как «предполагаемая территория распространения продукции», «максимальный объем СМИ», «предполагаемая периодичность выпуска», как того требует ст. 10 Закона о средствах массовой информации. На многочисленные интернет-сайты распространяется Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации». Отношения, связанные с использованием Интернета, должны строиться на основе сочетания государственного регулирования и общественного саморегулирования. Основа регулирования должна лежать на базе принципов обеспечения прав и свобод человека и гражданина, установленных Конституцией РФ, и использования сложившихся в сообществе операторов и пользователей Сети Интернет правил и обычаев, не противоречащих российскому законодательству.

В социальных сетях зарегистрировано огромное число сайтов различных организаций и лиц, очень большое количество интернет-изданий. Важной проблемой является законодательное регулирование отношений, возникающих на почве осуществления любых кибер-атак на существующие сайты, заражения этих сайтов различными кибервирусами.

Мы рассмотрели основные ветви власти, влияющие на политическую систему страны и на состояние гражданского общества. Однако хочется еще раз подчеркнуть, что теория разделения властей представляет собой сложный и тонкий механизм, состоящий из трех основных элементов: 1) четкого разграничения полномочий и предметов ведения между всеми реально существующими ветвями власти в обществе; 2) отлаженного взаимного контроля и налаженной системы сдержек и противовесов; 3) постоянного взаимодействия и координации деятельности всех ветвей власти.

Именно этот механизм, облеченный в юридическую форму, должен создать органичное взаимодействие нашего государства и гражданского общества, обеспечить процесс постоянного диалога и общения их друг с другом. А важнейшим инструментом придания высшей ценности и значимости этому механизму должно стать конституционное законодательство Российской Федерации. Следует организовать в общероссийском масштабе серьезную работу по ревизии существующего конституционного законодательства, устанавливающего статус всех органов публичной власти с точки зрения соблюдения в нем принципа разделения властей и система сдержек и противовесов. При этом следует проверить, насколько в конституционном законодательстве четко и исчерпывающе определена компетенция каждой из ветвей власти и насколько конкретизирована ответственность этих ветвей власти за превышение своих полномочий.

В своей статье «Россия: движение к праву или хаосу?» председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин, анализируя кризисную опасность внутри российской ситуации, делает совершенно правильные и верные выводы о том, что все назревшие и необходимые изменения должны происходить строго в правовых рамках, чтобы исключить любые формы давления митингового меньшинства на гражданское большинство страны [7]. Автор этой важной и злободневной статьи видит только два конституционных правовых механизма принятия решений по конституционному реформированию государства. Это либо принятие парламентом соответствующих законов,

либо общенациональный референдум. Но имеется и третий путь решения назревших конституционных проблем. В соответствии со статьей 135 Конституции Российской Федерации в некоторых случаях может быть созвано Конституционное Собрание, являющееся представительным органом и обладающее полномочиями учредительной власти. Конституционное Собрание созывается по решению Федерального Собрания Российской Федерации, и оно может даже разработать проект новой Конституции. Действующая Конституция РФ 1993 года, и это признается многими представителями науки конституционного права, представляет собой документ, в котором существует масса противоречий и нестыковок. В этой связи может быть следует подумать о разработке новой Конституции, которая придаст российской власти большую стройность, целостность и системность, обеспечив фундаментальную легитимность власти.

Литература

1. *Аничкин Е.С.* «Преобразование» Конституции Российской Федерации и развитие конституционного законодательства в конце 20-начале 21 вв.: Автореф. дисс. … докт. юрид. наук. Тюмень, 2010.

2. *Жириновский В.В.* Куда двигаться России // Известия. 2012. 3 февраля.

3. *Савченко С.А.* Конституционный процесс реализации норм, закрепляющих основ конституционного строя России: Автореф. дисс. … докт. юрид. наук. Тюмень, 2011.

4. *Авакьян С.А.* Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3.

5. Русские, как потерявшиеся пчелы // Аргументы недели. 2011. 27 октября.

6. Конституция Российской Федерации с комментариями для изучения и понимания. М., 2011.

7. *Зорькин В.Д.* Россия: движение к праву или хаосу? // Российская газета. 2012. 26 января.

УДК 347.963

Назаров С.Н.

АКТУАЛЬНОСТЬ ИСТОРИЧЕСКОГО ОПЫТА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА НА ДОСУДЕБНЫХ СТАДИЯХ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

В статье анализируются полномочия прокуроров на досудебных стадиях уголовного судопроизводства в XIX веке. Обосновывается актуальность использования опыта правового регулирования при современном реформировании прокурорского надзора.

The paper analyzes the power of prosecutors at the pretrial stage of criminal proceedings in the 19th century. The actuality of the experience of legal regulation in the present reform of Public Prosecutions.

Ключевые слова: *прокуратура, прокурорский надзор, органы предварительного расследования*

Key words: *prosecutor, public prosecutor's supervision, agencies of preliminary investigation.*

Прокурорский надзор за органами предварительного следствия характеризуется непоследовательностью правового регулирования. Преобразования, как известно, коснулись, прежде всего, места и роли прокурора в досудебном судопроизводстве, соотношения прокурорского надзора и процессуального руководства предварительным следствием. Изменились нормы, определяющие процессуальные полномочия прокурора, руководителя следственного органа и следователя, правила производства следственных и процессуальных действий, порядок возбуждения уголовного дела и др.

Концептуально тенденция изменений состоит в разделении прокурорского надзора и процессуального руководства расследованием путем дифференциации объема надзорных полномочий прокурора в зависимости от формы предварительного расследования.

Неоднозначность оценки научным сообществом изменений правового регулирования прокурорского надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства актуализирует обращение к отечественному историческому опыту уголовно-процессуального реформирования в XIX веке

Реформирование российского уголовного судопроизводства в 1864 г. на состязательных началах его осуществления существенно изменили статус прокурора, обязанности которого состояли: