

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА С ПАРЛАМЕНТОМ В СТРАНАХ СНГ (начало)

А. В. Нечкин

Уральский государственный юридический университет, г. Екатеринбург

В статье с применением сравнительно-правового метода исследования рассматриваются особенности взаимодействия глав государств (президентов) с парламентами в странах СНГ в рамках следующих направлений: формирование и роспуск парламента; законодательный процесс; реализация парламентом своих контрольных полномочий в отношении главы государства; реализация совместных кадровых полномочий главы государства и парламента; реализация парламентом иных специфических полномочий. По итогам проведенного исследования автор приходит к обобщающему выводу о том, что в целом ряде стран СНГ (Республика Беларусь, Казахстан, Российская Федерация, Азербайджан и Узбекистан) наблюдается довольно сильный и намеренно сконфигурированный дисбаланс во взаимоотношениях главы государства и парламента, который в свою очередь не позволяет выстроить эффективную систему сдержек и противовесов, превращая ее, скорее, в «систему перевесов», а значит, как следствие, не позволяя полностью реализовать на практике все возможные достоинства принципа разделения властей, который получил нормативное закрепление абсолютно в конституциях всех стран СНГ, после обретения ими независимости. Автором предлагаются и обосновываются меры по дальнейшему совершенствованию реализации принципа разделения властей в Российской Федерации и других странах СНГ, с целью гармонизации взаимодействия главы государства и законодательной власти в лице парламента, в интересах развития личности, гражданского общества, а также демократического и правового государства.

Ключевые слова: *страны СНГ, Содружество Независимых Государств, глава государства, президент, парламента, принцип разделения властей, система сдержек и противовесов.*

В систему органов государственной власти всех без исключения стран СНГ входит единоличный глава государства – президент, а также коллегиальный представительный и законодательный орган государственной власти, чьей основной функцией является принятие общегосударственных законов, – парламента.

Справедливости ради необходимо отметить, что последние в странах СНГ имеют различные наименования, которые в том числе отражают национальные традиции, и парламентами прямо именуется лишь в Российской Федерации, Кыргызстане, Республике Беларусь, Украине, Молдове и Казахстане. Однако несмотря на это, абсолютно во всех странах СНГ данные органы имеют единое предназначение, которое вполне позволяет обобщенно именовать их парламентами [1, 2, 4, 5, 6, 9, 11, 12].

Абсолютно во всех странах СНГ глава государства (президент) тесно взаимодействует

с парламентом, однако, разумеется, что в каждом конкретном государстве СНГ такое взаимодействие имеет свои особенности, выявлению и осмыслению которых и будет посвящена настоящая статья.

В целом можно отметить, что в странах СНГ главы государств (президенты) взаимодействуют с парламентами в рамках следующих направлений: формирование парламента и его роспуск; законодательный процесс; реализация парламентом своих контрольных полномочий в отношении главы государства; реализация совместных кадровых полномочий главы государства и парламента; реализация парламентом иных специфических полномочий.

Формирование парламента и его роспуск. В целом ряде стран СНГ (Российская Федерация, Республика Беларусь, Таджикистан, Узбекистан, Туркменистан и особенно Казахстан) глава государства принимает активное участие в формировании парламента. Причем,

как правило, такое участие главы государства обычно предполагается лишь по отношению к верхней палате двухпалатного (бикамерального) парламента – палате территориального представительства.

Так, в Казахстане в Сенат входят по два представителя от каждой области, города республиканского значения и столицы, а 15 депутатов назначаются Президентом с учетом необходимости обеспечения представительства в Сенате национально-культурных и иных значимых интересов общества (ч. 2 ст. 50 Конституция Республики Казахстан).

В Республике Беларусь в Совет Республики от каждой области и города Минска избираются по восемь членов Совета Республики, еще восемь членов Совета назначаются Президентом (ч. 2 ст. 91 Конституция Республики Беларусь).

В Таджикистане 3/4 членов Маджлиси-милли избирается на совместных собраниях народных депутатов Горно-Бадахшанской автономной области, ее городов и районов, областей и их городов и районов, города Душанбе и его районов, городов и районов республиканского подчинения (совместно), а Президент назначает 1/4 членов Маджлиси-милли (ч. 2, ч. 3 ст. 49 Конституция Республики Таджикистан).

В Узбекистане члены Сената избираются в равном количестве – по шесть человек – от Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента, а Президент назначает 16 членов Сената (ч. 3 ст. 77 Конституция Республики Узбекистан).

В Российской Федерации в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти, а также до 30 представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом (ч. 2 ст. 95 Конституция Российской Федерации).

В Туркменистане в состав ХалкМаслахаты входят по восемь представителей от каждого велаята (области) и города Ашхабада, а еще восемь членов назначаются Президентом (ст. 78 Конституция Туркменистана).

Таким образом, если в Таджикистане глава государства назначает 1/4 членов верхней палаты парламента, то в Республике Беларусь – 1/8, в Туркменистане – 1/7, в Российской

Федерации¹ – примерно 1/7, в Узбекистане – примерно 1/6, а в Казахстане глава государства назначает уже примерно 1/3 членов. Соответственно наибольшим влиянием в вопросе формирования верхней палаты бикамерального парламента среди всех стран СНГ обладают главы государств в Казахстане и Таджикистане.

Однопалатные парламента (Молдова, Армения, Украина, Кыргызстан и Азербайджан), а также нижние палаты бикамеральных парламента – палаты народного представительства в странах СНГ в абсолютном своем большинстве формируются исключительно посредством прямых выборов. Исключение составляет лишь Казахстан, где глава государства все же так или иначе может принимать косвенное участие в формировании нижней палаты парламента, потому как девять из 107 депутатов Мажлиса избираются не на прямых выборах, а Ассамблеей народа Казахстана (ч. 1 ст. 51 Конституция Республики Казахстан), которая, по своей сути, является ничем иным, как консультативно-совещательным органом при Президенте Казахстана.

Досрочное прекращение полномочий парламента или их палат в странах СНГ также является важным направлением взаимодействия главы государства и парламента. Оно может быть добровольным (самороспуск) и принудительным (ропуск), то есть происходящим по решению главы государства или по решению, принятому на референдуме, либо просто в силу закона.

В двух странах СНГ (Армения и Украина) парламента может быть распущен главой государства только в случае, если в течение определенного срока он не собирается на заседания или не реализует свою основную функцию – принятие законов, а равно не может сформировать или препятствует формированию и функционированию других органов государственной власти, прежде всего правительства. Для остальных стран СНГ данный перечень также справедлив, однако не являет-

¹ Нельзя не отметить, что на момент написания данной статьи Президент Российской Федерации еще не воспользовался своим правом и не назначил в Совет Федерации ни одного представителя Российской Федерации из 30 возможных, поэтому данное полномочие Президента Российской Федерации пока что можно отнести к числу «дремлющих».

ся исчерпывающим.

В ряде стран СНГ (Российская Федерация, Республика Беларусь, Азербайджан, Кыргызстан, Молдова) парламент или его нижняя палата могут быть распущены главой государства еще и в случае выражения ими недоверия, а равно отказа в доверии правительству.

Так, Президент Российской Федерации может распустить нижнюю палату парламента (Государственную Думу), если она в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству или если Государственная Дума отказала в доверии Правительству (ч. 3, ч. 4 ст. 117 Конституции Российской Федерации).

В Республике Беларусь полномочия нижней палаты парламента (Палаты представителей) могут быть досрочно прекращены Президентом при отказе в доверии или выражении вотума недоверия Правительству (ч. 1 ст. 94 Конституции Республики Беларусь).

В Азербайджане Президент распускает парламент (Милли Меджлис), если он дважды в течение года выразит недоверие правительству (Кабинету Министров) (ст. 98.1 Конституции Азербайджанской Республики).

В Кыргызстане в случае отказа парламентом (ЖогоркуКенешем) в доверии Правительству Президент принимает решение об отставке Правительства либо назначает досрочные выборы в ЖогоркуКенеш (ч. 1 ст. 86 Конституции Кыргызской Республики).

В Молдове Президент не чаще, чем один раз в год, может распустить парламент в случае, если он не выразил вотум доверия Правительству в 45-дневный срок после внесения предложения, и только после отклонения предложения не менее двух раз (ч. 2 ст. 85 Конституции Республики Молдова).

В нескольких странах СНГ (Республика Беларусь и Узбекистан) обе палаты парламента, сразу или по отдельности, могут быть распущены главой государства либо на основании заключения специализированного органа конституционного контроля (Конституционного Суда), подтверждающего систематическое или грубое нарушение конституции (Республика Беларусь), либо по согласованию со специализированным органом конституционного контроля (Конституционным Судом) в случае неоднократного принятия палатой или палатами решений, противоречащих конституции (Узбекистан).

Кроме того, в Узбекистане каждая из двух палат парламента (Законодательная палата и Сенат) может быть распущена Президентом в случае возникновения в их составе непреодолимых разногласий, ставящих под угрозу их нормальное функционирование, а также возникновения непреодолимых разногласий между ними, ставящих под угрозу нормальное функционирование всего парламента. Однако такое решение главы государства должно быть обязательно согласовано со специализированным органом конституционного контроля (Конституционным Судом).

Особо следует отметить Казахстан и Республику Беларусь, где возможности главы государства по роспуску парламента, в сравнении с другими государствами СНГ, представляются наиболее широкими.

Так, в Республике Беларусь Президент вправе распустить одну из палат парламента (Палату представителей или Совет Республики) просто по причине прекращения полномочий другой палаты (ч. 3 ст. 93 Конституции Республики Беларусь), а в Казахстане Президент после консультаций с председателями палат парламента и Премьер Министром может распустить весь парламент или только его нижнюю палату (Мажилис) вообще без каких-либо оснований (ч. 1 ст. 63 Конституции Республики Казахстан).

Подводя итог анализу взаимодействия главы государства с парламентом в части формирования и роспуска последнего, необходимо отметить, что в целом ряде стран СНГ (Казахстан, Таджикистан, Узбекистан, Туркменистан, Российская Федерация, Республика Беларусь) глава государства имеет значительное влияние в вопросе формирования парламента. Причем даже среди упомянутых государств СНГ выделяется Казахстан, где глава государства не только напрямую участвует в формировании верхней палаты парламента, назначая рекордные для стран СНГ 1/3 ее членов, но и косвенно участвует в формировании нижней палаты парламента через формируемый им же самим консультативно-совещательный орган.

В ряде стран СНГ (Казахстан, Узбекистан, Российская Федерация, Азербайджан, Республика Беларусь) наблюдаются также довольно широкие возможности главы государства в части роспуска парламента. Однако даже среди этих стран СНГ все же можно выделить несколько государств (Узбекистан,

Республика Беларусь и особенно Казахстан), где таковые возможности главы государства носят явно гипертрофированный характер, что в свою очередь негативно отражается на действии принципа разделения властей, потому как его практическая реализация начинает зависеть от личности главы государств.

Законодательный процесс. В странах СНГ главы государств активно взаимодействуют с парламентами в рамках законодательного процесса, реализуя свое право законодательной инициативы, право вето, право издавать акты, имеющие силу закона и (или) акты делегированного законодательства, а также ряд специфических прав, делающих главу государства привилегированным участником законодательного процесса.

Право законодательной инициативы закреплено за главой государства абсолютно во всех странах СНГ, за исключением Армении и Кыргызстана. Правом отлагательного вето глава государства также наделен абсолютно во всех странах СНГ, за исключением Армении. В Азербайджане глава государства помимо права отлагательного вето обладает еще и правом абсолютного вето.

Впрочем нельзя не отметить, что в ряде стран СНГ право вето может быть использовано главой государства лишь по отношению к ограниченному кругу законов. Так, в Российской Федерации Президент не обладает правом отлагательного вето в отношении конституционных законов (ч. 2 ст. 108 Конституции Российской Федерации), в Туркменистане Президент не обладает данным правом в отношении конституционных законов о принятии конституции, внесении в нее изменений и дополнений (ст. 71 Конституции Туркменистана), в Кыргызстане Президент не обладает упомянутым правом в отношении законов о республиканском бюджете и о налогах (ч. 2 ст. 81 Конституции Кыргызской Республики), а в Азербайджане Президент может использовать свое право абсолютного вето только в отношении конституционных законов (ч. 2 ст. 110 Конституции Азербайджанской Республики).

В ряде стран СНГ главы государств также наделены правом издавать акты, имеющие силу закона и (или) акты делегированного законодательства (Республика Беларусь и Туркменистан).

В Республике Беларусь Палата представителей и Совет Республики отдельным зако-

ном, принятым по предложению Президента, могут делегировать ему полномочия на издание декретов, имеющих силу закона. Кроме того, в силу особой необходимости Президент по своей инициативе либо по предложению Правительства может издавать временные декреты, имеющие силу закона, которые должны быть в трехдневный срок представлены для последующего рассмотрения Палатой представителей, а затем Советом Республики, которые могут их отменить (ст. 101 Конституции Республики Беларусь).

В Туркменистане парламент (Милли Генгеш) может передавать Президенту право издавать законы по отдельным вопросам с обязательным последующим рассмотрением парламентом вопроса об их утверждении. Не может быть передано право издавать законы по вопросам принятия и изменения Конституции, уголовного и административного законодательства, судопроизводства (ст. 82 Конституции Туркменистана).

В Российской Федерации подобный институт также существует, но в завуалированном виде, потому как правом принимать указы, имеющие силу закона, восполняющие пробелы в правовом регулировании до принятия соответствующих законодательных актов, Президента, по сути, наделил Конституционный Суд РФ еще в далеком 1996 году, расширительно истолковав положения текста Конституции Российской Федерации в Постановлении от 30 апреля 1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности п. 2 Указа Президента РФ от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации...».

В Азербайджане Президент и вовсе может в исполнительном порядке решать любые вопросы, не отнесенные к ведению парламента (Милли Меджлиса) и судебных органов (ст. 109 Конституции Азербайджанской Республики), что позволяет говорить о существовании в Азербайджане аналога так называемой «регламентарной власти» [7, с. 80].

В ряде стран СНГ глава государства наделен рядом специфических прав, которые делают его привилегированным участником законодательного процесса.

Например, в Азербайджане Президент может объявить рассмотрение проекта закона срочным, что влечет за собой обязанность парламента (Милли Меджлиса) поставить его

на голосование в представленном виде в течение 20 дней вместо стандартных двух месяцев, а также представить его на подпись Президенту в течение 24 часов со дня принятия вместо стандартных в данной ситуации стоянию здоровья, а также по части решения о введении военного или чрезвычайного положения, об использовании вооруженных сил за пределами территории государства.

В странах СНГ инициировать процедуру импичмента может либо парламент (Украина, Армения, Кыргызстан, Молдова), либо нижняя палата бикамерального парламента (Российская Федерация, Республика Беларусь, Казахстан), либо обе палаты бикамерального парламента на отдельном заседании (Туркменистан), либо специализированный орган конституционного контроля (Азербайджан), а окончательное решение о досрочном прекращении полномочий главы государства принимают либо парламент (Украина, Кыргызстан, Армения), либо обе палаты бикамерального парламента на совместном заседании (Казахстан, Таджикистан), либо обе палаты бикамерального парламента на отдельном заседании (Беларусь), либо только верхняя палата бикамерального парламента (Российская Федерация), либо непосредственно народ на референдуме (Туркменистан, Молдова), либо специализированный орган конституционного контроля (Азербайджан). Нельзя также особо не отметить, что в Узбекистане процедура импичмента вообще не предусмотрена.

Основанием для применения процедуры импичмента в странах СНГ может быть совершение главой государства: государственной измены или иного тяжкого преступления (Республика Беларусь и Российская Федерация); государственной измены или иного преступления (Украина); любого преступления (Кыргызстан); только тяжкого преступления (Азербайджан); только государственной измены (Казахстан и Таджикистан); любого нарушения конституции (Молдова) или конституции и других законов (Туркменистан); государственной измены, иного тяжкого преступления или грубого нарушения конституции (Армения).

В некоторых странах СНГ устанавливаются ограничения на применение процедуры импичмента. В большинстве случаев такие ограничения предполагают установление жестких временных рамок реализации процеду-

ры импичмента, несоблюдение которых влечет прекращение данной процедуры без последствий для главы государства. Так, в Российской Федерации – это три месяца с момента выдвижения Государственной Думой обвинения; в Кыргызстане – три месяца со дня выдвижения Жогорку Кенешем обвинения; в Казахстане – два месяца с момента предъявления обвинения Мажилисом; в Азербайджане – два месяца со дня обращения Конституционного Суда в парламент (Милли Меджлис); в Беларуси – всего один месяц со дня выдвижения обвинения нижней палатой парламента (Палатой представителей).

В ряде стран СНГ (Республика Беларусь и Казахстан) также предусмотрено, что вопрос об отрешении Президента от должности не может инициироваться в период рассмотрения вопроса о досрочном прекращении полномочий парламента или одной из его палат. Однако, помимо упомянутых выше, в странах СНГ встречаются и более оригинальные варианты ограничений процедуры импичмента: в Казахстане отклонение обвинения Президента на любой его стадии влечет за собой досрочное прекращение полномочий депутатов нижней палаты парламента (Мажилиса), инициировавших рассмотрение данного вопроса. В ряде стран СНГ (Молдова, Армения, Таджикистан, Украина и Туркменистан) подобных ограничений вообще не предусмотрено.

Таким образом, можно достаточно уверенно констатировать, что среди всех стран СНГ наиболее защищенными от воздействия со стороны парламента в части возможности досрочного прекращения полномочий являются президенты Российской Федерации, Таджикистана, Казахстана и особенно Республики Беларусь, а также Узбекистана, по одной простой причине – полное отсутствие конституционной регламентации подобной процедуры.

С инициативой по прекращению полномочий главы государства по состоянию здоровья в странах СНГ, как правило, может выступить парламент (Кыргызстан, Украина, Азербайджан и Молдова) или в случае его бикамеральности – обе его палаты (Туркменистан, Казахстан, Республика Беларусь и Таджикистан). Исключение составляет лишь Армения, где с таковой инициативой может выступить правительство.

Решение о досрочном прекращении полномочий главы государства по состоянию

здоровья принимает либо парламент (Украина и Кыргызстан), либо обе палаты парламента (Республика Беларусь и Туркменистан), в том числе на совместном заседании (Казахстан, Таджикистан), либо орган конституционного контроля (Армения, Молдова и Азербайджан).

Окончательное решение о досрочном прекращении полномочий главы государства в целом ряде стран СНГ принимается только при наличии медицинского заключения (Украина), либо на основании заключения специально создаваемой палатами комиссии (Республика Беларусь), либо на основании заключения специально созданной государственной медицинской комиссии (Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан, Казахстан). Причем во всех случаях такие заключения имеют лишь рекомендательное значение.

Помимо упомянутых выше заключений в некоторых странах СНГ требуется еще и письменное представление высшего судебного органа (на Украине – Верховного Суда), а также заключение органа конституционного контроля о соблюдении установленных конституционных процедур (в Казахстане – Конституционного Совета).

Среди стран СНГ исключение по части возможности досрочного прекращения полномочий главы государства по состоянию здоровья представляет собой Узбекистан и Российская Федерация, на которых следует остановиться особо.

В Узбекистане предусмотрено, что при фактической невозможности исполнения действующим Президентом своих обязанностей по любой причине его обязанности и полномочия автоматически временно возлагаются на председателя верхней палаты парламента (Сената ОлийМажлиса) с последующим проведением в течение трех месяцев президентских выборов. При этом в более ранней редакции Конституции Узбекистана предусматривалось, что «если Президент по состоянию здоровья, подтвержденному заключением Государственной медицинской комиссии, образуемой совместным решением палат, не может исполнять свои обязанности, на чрезвычайном совместном заседании палат ОлийМажлиса из числа депутатов, сенаторов на срок до трех месяцев избирается временно исполняющий обязанности Президента» (ст. 96 Конституции Республики Узбекистан (в ред. от 1 июля 2009 г.)). Именно поэтому

представляется, что сегодня данный институт в Узбекистане, очевидно, существенно деградировал и не обеспечивает как должной правовой защиты главы государства от других органов, так и работоспособного механизма его отстранения по объективным медицинским причинам, не позволяющим ему реализовывать свои полномочия должным образом.

В Российской Федерации, несмотря на то, что полномочия главы государства могут быть прекращены досрочно по причине стойкой неспособности по состоянию здоровья их осуществлять, порядок установления такой стойкой неспособности Президента Российской Федерации по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия до сего дня остается нормативно не урегулированным. И это при том, что более двадцати лет тому назад Конституционный Суд РФ в Постановлении от 11 июля 2000 г. № 12-П «По делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) Конституции Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия», по своей сути, уже выделил основные принципы конструирования данного института, отметив, что досрочное прекращение исполнения Президентом своих полномочий по данному основанию требует особой процедуры, приведение в действие которой допустимо лишь при исчерпании всех иных возможностей, связанных с временным неисполнением им своих полномочий или добровольной его отставкой. При этом порядок досрочного прекращения полномочий Президента в данном случае не может быть облегченным, упрощенным, потому как должна быть исключена возможность превращения данного порядка в способ необоснованного отстранения Президента от должности, а тем более в неконституционный способ присвоения каким-либо органом или лицом властных полномочий Президента.

Кроме того, нельзя не отметить, что в рамках недавно проведенной конституционной реформы 2020 года вопрос нормативного урегулирования процедуры установления стойкой неспособности Президента Российской Федерации по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия вообще остался без внимания. И это при том, что в Конституцию Российской Федерации

была введена новая статья 92.1, регулирующая вопросы неприкосновенности Президента, прекратившего исполнение своих полномочий, в том числе и по интересующему нас основанию, а в странах СНГ уже были положительные примеры подробного регулирования указанной процедуры с учетом принципов, выделенных Конституционным Судом РФ.

Подводя итог всему вышесказанному относительно досрочного прекращения полномочий главы государства, отметим, что в любом современном государстве, конституирующем себя в качестве правового и демократического, а также признающем принцип разделения властей, должен быть детально регламентирован порядок досрочного прекращения полномочий главы государства во всех возможных случаях. В особенности, конечно, в тех, что предполагают подчинение главы государства воле других органов государственной власти.

Так, процедура импичмента, по нашему глубокому убеждению, на практике должна быть полностью работоспособной. Особенно это важно для государств, где глава государства обладает излишним объемом властных полномочий в функциональной сфере исполнительной власти. Именно поэтому представляются спорными крайне незначительные сроки ее реализации в отдельных странах СНГ, несоблюдение которых влечет безусловное ее прекращение (Республика Беларусь, Казахстан и Российская Федерация). Однако наиболее спорными, без сомнения, являются карательные санкции для инициаторов указанной процедуры в некоторых странах СНГ (Казахстан).

Порядок досрочного прекращения полномочий главы государства в случае невозможности выполнения им своих обязанностей по состоянию здоровья или по иным причинам требует особенно тщательной регламентации, предполагающей для достижения необходимого уровня легитимности участие в данной процедуре органов всех ветвей власти.

В Российской Федерации с инициативой могли бы выступать группа депутатов Государственной Думы и (или) группа членов Совета Федерации и (или) Правительство. Окончательное же решение мог бы принимать Конституционный Суд, обязательно на основе заключения специальной государственной медицинской комиссии, которая, по нашему

мнению, могла бы формироваться Правительством из специалистов в соответствующих областях медицины и включать в свой состав определенное количество депутатов Государственной Думы.

Особую роль именно Конституционного Суда РФ, предполагающую принятие окончательного решения, можно обосновать его особой функцией – органа конституционного контроля, а также необходимостью обеспечения участия всех традиционно выделяемых ветвей государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной) в обсуждаемой нами процедуре.

Касательно утверждения решения о введении военного или чрезвычайного положения хотелось бы отметить, что в большинстве стран СНГ подобное решение принимается главой государства и требует обязательного утверждения парламентом (Азербайджан, Украина, Молдова и Кыргызстан) или в случае бикамеральности такового обеими его палатами на совместном заседании (Таджикистан), либо путем последовательного рассмотрения данного вопроса в каждой из палат (Узбекистан), либо только верхней палатой (Российская Федерация и Республика Беларусь). Отдельно следует упомянуть Казахстан, где решение главы государства о введении военного или чрезвычайного положения не требует утверждения ни парламентом, ни одной из его палат, потому как глава государства должен лишь информировать парламент о принятии такового решения (п. 16, 17 ч. 1 ст. 44 Конституции Республики Казахстан).

Представляется, что введение военного или чрезвычайного положения в силу того, что данные режимы по своей сути всегда предлагают наложение довольно ощутимых ограничений на реализацию прав и свобод, должно в обязательном порядке проходить с согласия парламента или, на крайний случай, одной из его палат. Введение же военного или чрезвычайного положения исключительно на основе решения главы государства, без какого-либо участия парламента, как это предусмотрено, например, в Туркменистане, или же когда такое участие парламента сводится к обязанности главы государства, самостоятельно принявшего решение о введении одного из упомянутых выше режимов, лишь проинформировать парламента, как это, в частности, установлено в Казахстане, следует, по нашему мнению, расценивать не иначе как

дисбаланс в системе разделения властей, который при определенных обстоятельствах может крайне негативно сказаться на общем уровне обеспечения реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Относительно решения об использовании вооруженных сил за пределами территории государства отметим, что в ряде стран СНГ подобное решение принимается парламентом (Азербайджан и Украина) или в случае бикамеральности такового обеими его палатами на совместном заседании (Казахстан и Таджикистан), либо только верхней палатой (Российская Федерация), исключительно по инициативе главы государства.

Представляется, что право использования вооруженных сил за пределами территории государства должно быть прямо закреплено за главой государства, в подавляющем большинстве случаев по своей должности являющимся еще и верховным главнокомандующим вооруженными силами своего государства, либо же должен быть предусмотрен прямой конституционный запрет такого рода действий. Причем реализовывать подобное право, в силу возможных геополитических и социальных рисков глава государства не должен, по нашему убеждению, без контроля со стороны парламента.

Именно поэтому наблюдающуюся в ряде стран СНГ ситуацию, при которой право главы государства – верховного главнокомандующего вооруженными силами использовать вооруженные силы за пределами территории государства в конституции вообще не упоминается, следует оценить исключительно отрицательно, потому как компетенция главы государства, по нашему мнению, в государстве, объявившем себя правовым, должна быть строго определена и нормативно закреплена.

Литература

1. Авакьян, С. А. Федеральное Собрание – парламент России / С. А. Авакьян. – М., 1999. – 432 с.

2. Авакьян, С. А. Конституционная реформа 2020 и российский парламентаризм: реальность, решения, ожидания / С. А. Авакьян // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. – 2020. – № 3. – С. 7–33.

3. Арутюнян, А. А. Конституционализм: проблемы постсоветской реальности / А. А. Арутюнян. – М.: Норма, 2013. – 160 с.

4. Матаева, М. Х. Конституционная регламентация парламентов Казахстана и стран Центральной Азии / М. Х. Матаева // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. – 2019. – № 2. – С. 22–31.

5. Михалева, Н. А. Бикамерализм на пространстве Содружества независимых государств / Н. А. Михалева, А. Л. Гороховатская // Образование и право. – 2013. – № 9. – С. 7–19.

6. Нечкин, А. В. Парламенты стран СНГ: структура, порядок формирования и досрочного прекращения полномочий / А. В. Нечкин // Российское право: образование, практика, наука. – 2017. – № 4. – С. 72–77.

7. Нечкин, А. В. Компетенция глав государств стран СНГ и их место в системе разделения властей / А. В. Нечкин // Российское право: образование, практика, наука. – 2018. – № 3. – С. 77–85.

8. Нечкин, А. В. Органы конституционного контроля стран СНГ: порядок формирования и компетенция / А. В. Нечкин // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. – 2018. – Т. 18. – Вып. 4. – С. 75–96.

9. Нечкин, А. В. Компетенция парламентов стран СНГ / А. В. Нечкин // Российское право: образование, практика, наука. – 2019. – № 4. – С. 97–104.

10. Нечкин, А. В. Политическая конъюнктура конституционных реформ в России и других государствах СНГ: прошлое, настоящее и будущее / А. В. Нечкин // Российское право: образование, практика, наука. – 2020. – № 1. – С. 67–78.

11. Филиппова, Н. А. Бикамерализм в постсоветских государствах: тенденции развития института / Н. А. Филиппова // ПОЛИТЭКС. – 2005. – № 3. – С. 37–47.

12. Филиппова, Н. А. Парламенты постсоветских государств: факторы доминирования и маргинализации / Н. А. Филиппова // ПОЛИТЭКС. – 2006. – № 1. – С. 140–158.

13. Чиркин, В. Е. Законодательная власть / В. Е. Чиркин. – М.; Норма, 2015. – 336 с.

Нечкин Андрей Вадимович – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права, Уральский государственный юридический университет, г. Екатеринбург. E-mail: super.nechkin@gmail.com.

Статья поступила в редакцию 28 февраля 2021 г.

DOI: 10.14529/law210206

INTERACTION OF THE HEAD OF STATE WITH THE PARLIAMENT IN THE CIS COUNTRIES (beginnings)

A. V. Nechkin

Ural State Law University, Yekaterinburg, Russian Federation

Using the comparative legal method of research, the article examines the peculiarities of interaction between heads of state (presidents) and parliaments in the CIS countries in the framework of the following areas: formation and dissolution of parliament; legislative process; implementation by the parliament of its control powers over the head of state; implementation of joint personnel powers of the head of state and parliament; implementation by parliament of other specific powers. Based on the results of the study, the author comes to a general conclusion that in a number of CIS countries (the Republic of Belarus, Kazakhstan, the Russian Federation, Azerbaijan and Uzbekistan) there is a rather strong and deliberately configured imbalance in the relationship between the head of state and parliament, which, in turn, is not allows you to build an effective system of checks and balances, turning it, rather, into a "system of overbalances", which means, as a consequence, not allowing to fully implement in practice all the possible advantages of the principle of separation of powers, which has received normative consolidation absolutely in the constitutions of all CIS countries, after gaining independence by them. The author proposes and substantiates the measures to further improve the implementation of the principle of separation of powers in the Russian Federation and other CIS countries, in order to harmonize the interaction between the head of state and the legislative branch in the person of parliament, in the interests of personal development, civil society, as well as a democratic and legal state.

Keywords: *CIS countries, Commonwealth of Independent States, head of the state, president, parliament, principle of separation of powers, system of checks and balances.*

References

1. Avak'yan S. A. *Federal'noye Sobraniye – parlament Rossii* [Federal Assembly - Parliament of Russia]. Moscow, 1999, 432 p.
2. Avak'yan S. A. [Constitutional reform 2020 and Russian Parliamentarism: Reality, Decisions, expectations]. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Seriya: Yurisprudentsiya* [Bulletin of the Moscow State Regional University. Series: Jurisprudence], 2020, no. 3, pp. 7–33. (in Russ.)
3. Arutyunyan A. A. *Konstitutsionalizm: problemy postsovetskoy real'nosti* [Constitutionalism: Problems of Post-Soviet Reality]. Moscow, 2013, 160 p.
4. Matayeva M. Kh. [Constitutional regulation of the Parliaments of Kazakhstan and Central Asian countries] *Vestnik Instituta zakonodatel'stva i pravovoy informatsii Respubliki Kazakhstan* [Bulletin of the Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan], 2019, no 2, pp. 22–31. (in Russ.)
5. Mikhaleva N. A., Gorokhovatskaya A. L. [Bi-cameralism in the space of the Commonwealth of Independent States]. *Obrazovaniye i pravo* [Education and Law], 2013, no. 9, pp. 7–19. (in Russ.)

6. Nechkin A. V. [Parliaments of the CIS countries: structure, order of formation and early termination of powers]. *Rossiyskoye pravo: obrazovaniye, praktika, nauka [Russian Law: Education, practice, science]*, 2017, no. 4, pp. 72–77. (in Russ.)
7. Nechkin A. V. [Competence of the Heads of state of the CIS countries and their place in the system of separation of powers]. *Rossiyskoye pravo: obrazovaniye, praktika, nauka [Russian Law: Education, practice, Science]*, 2018, no. 3, pp. 77–85. (in Russ.)
8. Nechkin A. V. [Bodies of constitutional control of the CIS countries: the order of formation and competence]. *Nauchnyy ezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdeleniya Rossiyskoy akademii nauk [Scientific Yearbook of the Institute of Philosophy and Law of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences]*, 2018, Vol. 18, Issue 4, pp. 75–96. (in Russ.)
9. Nechkin A. V. [Competence of Parliaments of the CIS countries]. *Rossiyskoye pravo: obrazovaniye, praktika, nauka [Russian Law: Education, practice, science]*, 2019, no. 4, pp. 97–104. (in Russ.)
10. Nechkin A. V. [Political conjuncture of Constitutional Reforms in Russia and other CIS States: Past, Present and Future]. *Rossiyskoye pravo: obrazovaniye, praktika, nauka [Russian Law: Education, Practice, Science]*, 2020, no. 1, pp. 67–78. (in Russ.)
11. Filippova N. A. [Bicameralism in post-Soviet States: trends in the development of the Institute]. *POLITEKS [POLITEX]*, 2005, no. 3, pp. 37–47. (in Russ.)
12. Filippova N. A. [Parliaments of post-Soviet states: factors of domination and marginalization]. *POLITEKS [POLITEX]*, 2006, no. 1, pp. 140–158. (in Russ.)
13. Chirkin V. E. *Zakonodatel'naya vlast'* [Legislative branch]. Moscow, 2015, 336 p.

Andrey Vadimovich Nechkin – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor of the Department of Constitutional Law, Ural State Law University, Yekaterinburg, Russian Federation. E-mail: super.nechkin@gmail.com.

Received 28 February 2021.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Нечкин, А. В. Взаимодействие главы государства с парламентом в странах СНГ (начало) / А. В. Нечкин // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2021. – Т. 21, № 2. – С. 34–43. DOI: 10.14529/law210206.

FOR CITATION

Nechkin A. V. Interaction of the head of state with the parliament in the CIS countries (beginnings). *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2021, vol. 21, no. 2, pp. 34–43. (in Russ.) DOI: 10.14529/law210206.
