

Комарова Валентина Викторовна*,
*заведующая кафедрой конституционного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Московский государственный
юридический университет имени О.Е. Кутафина»,
доктор юридических наук, профессор
(г. Москва)*

КОНСТИТУЦИОННАЯ СИСТЕМА ВЛАСТИ РОССИИ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Не четко конституционно закреплённая система власти порождает много не только теоретических, но и практических вопросов. Среди практических вопросов можно назвать:

усложнившийся порядок инициирования, проведения и реализации решений высшей формы непосредственной демократии – референдума, императивной формы прямого народовластия – отзыва депутата и выборного должностного лица; расширение возможностей института «схода» (формы прямой демократии) – наделение его не только императивной, но и консультативной функцией, и введение неоднозначного института «голосования по вопросам изменения границ и преобразования муниципальных образований»;

динамично меняющиеся способы формирования палат парламента России: Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации; порядка формирования законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и его высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации); многообразии способов формирования представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления; расширяющиеся цензы для пассивного и активного избирательного права и другие составляющие избирательной системы;

появление органов власти, не входящих в триаду властей, и, как следствие, – предложение современных ученых по выделению не конституционной ветви власти. В конституционной системе власти возникают вопросы в реализации системы сдержек и противовесов в горизонтальной системе государственной власти; проблема реализации вертикальной системы публичной власти (государственной власти и местного самоуправления); реформы местного самоуправления – основы конституционного строя, вида публичной власти, не всегда дают желаемые результаты, и др.

По мнению автора, одна из причин названных проблемных аспектов – уход от теоретической конструкции конституционной системы власти,

* © Комарова В.В., 2016

включающей помимо публичной власти (государственной, построенной по принципу разделения властей на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации; и местного самоуправления) учредительную власть народа, народовластия как конституционной ценности¹.

Единство системы публичной власти в Российской Федерации базируется на едином источнике власти, носителе суверенитета – ее многонациональном народе, что закреплено в статье 3 Конституции России.

Отсюда следует, что: а) единственным источником и носителем власти является народ (нация), который сам выбирает модель организации и механизм осуществления власти; б) государственная власть (власть) едина и механизм осуществления государственной власти построен на основе двух теорий: разделения властей и единства власти.

Новые подходы к разделению властей повлекли закрепление в конституциях некоторых стран ветви избирательной, контрольной, гражданской власти.

Исследователи констатируют, что в конституционных актах некоторых стран выделяется до шести самостоятельных ветвей власти.

В.Е. Чиркин отмечает, что в конституциях некоторых стран названо пять ветвей власти (в Конституции Венесуэлы 1999 г. кроме трех традиционных - законодательной, исполнительной и судебной власти названы также избирательная и гражданская власть), иногда фигурируют четыре ветви власти (три традиционные и избирательная, например, в конституциях некоторых латиноамериканских стран).

«В Российской Федерации, – как пишет С.А. Авакьян, анализируя проблему разделения властей, – есть основания для того, чтобы выделять не менее десяти ветвей власти (учредительная, народная, президентская, законодательная, исполнительная, судебная, прокурорская, избирательная, финансово-банковская, контрольная)».

Возвращаясь к наполнению термина «конституционная система власти» констатируем поглощение им термина «конституционная система государственной власти», а также включение в него местного самоуправления и учредительной власти.

Предложение о выделении учредительной власти обосновывают О.Е. Кутафин, М.В. Баглай, В.О. Лучин, В.И. Лысенко, О.Е. Шишкина, и другие современные авторы².

О целесообразности выделения контрольной власти пишут В.Е. Чиркин, С.В. Степашин, С.А. Бурмистров, Л.А. Николаева, В.Д. Даев и М.Н. Маршунов, В.В. Клочков, В.И. Рохлин, Ф.Ш. Измайлова и многие другие³.

В своих трудах предлагают убедительные аргументы президентской власти В.Е. Чиркин, А.Ю. Королев, Г.В. Дегтев, В.С. Чепиков, Н.М. Конин, Л.М. Соколова, Ю.И. Скуратов, Ж.И. Овсепян, А.И. Хорошильцев; В.В. Гончаров, К.В. Черкасов, А.А. Панов и др⁴.

В цивилизованном обществе всегда стоит задача, как достичь такого состояния, чтобы осуществление власти не воспринималось носителями властных полномочий лишь только как их привилегия. Необходим такой конституционный механизм власти, который бы полностью исключил произвол тирании, безграничного всевластия бюрократии, возможность возрождения любого культа. Ни в одной из прежних советских конституций не было положения, содержащегося ныне в ч. 4 ст. 3 Конституции РФ. Данная норма, по сути, устанавливает правовые гарантии власти, признавая, что конституционной является только власть, предусмотренная настоящей Конституцией, в основу формирования и функционирования которой положены конституционные требования.

В основу современной конституционной системы власти положены идеи либерального конституционализма: народного суверенитета, разделения властей, правового государства.

Принципиальная особенность современной конституционной системы власти народа состоит и в том, что Конституция выделяет и такой канал ее осуществления как органы местного самоуправления, которые не входят в систему органов государственной власти. Таким образом, Конституция РФ четко обозначила, что необходимо различать конституционную систему власти народа (ч. 2 ст. 3) и конституционную систему государственной власти (ст. 11), что не одно и то же⁵.

По мнению О.Е. Кутафина, «народу принадлежит учредительная власть... для решения базовых, кардинальных вопросов... именно народ имеет право принимать конституцию и посредством ее учреждать те основы общественного и государственного устройства, которые народ для себя выбирает»⁶.

Проявлением учредительной власти, по мнению автора, может быть право народа не только принимать основной закон на референдуме, но и иметь законодательно закрепленную возможность его изменить (законодательные, конституционные референдумы)⁷.

На федеральном уровне предусмотрено принятие Конституции РФ путем референдума в случае, если ее проект вынесет на референдум Конституционное Собрание. В субъектах Российской Федерации законодатели расширили формы участия населения в принятии и изменении Конституции (Устава) субъекта. Мы видим два способа: первый – возможность инициировать поправки, пересмотр, изменения в Конституцию (Устав) субъекта; второй – принятие Конституции (Устава) субъекта путем референдума⁸.

Конституционная теория и практика различают понятия и явления «конституционная система власти народа» и «конституционная система государственной власти», что и нашло свое отражение в Конституции РФ. В ней конституционно воедино связаны понятия «народный суверенитет» и «источник власти». Эти понятия и явления находятся в органической связи, их конституционное закрепление есть выражение демократической сущности Российского государства. В данной конституционной формуле отражена

преемственность мирового конституционного опыта. Лейтмотив многих демократических конституций мира содержит формулу: «суверенитет принадлежит всей нации», «вся власть исходит от народа».

Очевидно, что понятия суверенитет и власть органически взаимосвязаны.

Суверенитет народа – это конституционный принцип организации и функционирования власти народа. Народ, выступая сувереном во всех областях жизни, сам определяет, как ему организовать свою власть. Это он и делает при помощи конституции. Согласимся с В.Т. Кабышевым – в основе власти народа лежит его воля, реализуемая через различные формы — государственные и негосударственные⁹. Поэтому не случайно конституционное выражение: «...единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». Именно воля народа придает качество легитимности государственной власти, ее всем формам: законодательной, исполнительной, судебной, надзорной. Указание конституционной нормы на источник власти подчеркивает ее первооснову.

Суверенитет многонационального народа России – это не арифметическая сумма воли населения каждого ее субъекта. Суверенитет многонационального народа России – это его сущностная характеристика, означающая, что воля народа универсальна, постоянна, она охватывает все без исключения сферы жизни общества. Суверенитет народа нельзя ни сузить, ни расширить. Естественно, что любое волеизъявление только части многонационального народа Российской Федерации не есть выражение воли всего народа России.

Право граждан России на управление делами государства де-юре обеспечивает их включение в сферу политики, являясь юридическим выражением суверенитета народа и формой осуществления им своей учредительной власти.

Учредительную власть определяют как «естественное неотчуждаемое самоограничиваемое право народа учредить или изменить государственный строй, его отдельные институты, осуществляемое непосредственно, через органы государственной власти, в том числе через специально создаваемые учредительные органы»¹⁰.

По мнению автора, содержание избирательной власти, предлагаемой некоторыми современными авторами, поглощается содержанием учредительной власти¹¹. Понятие учредительной власти, ее полномочия, виды и формы осуществления гораздо шире избирательной власти, задача которой сформировать представительный орган. В заключении хотелось бы акцентировать внимание на том, что классическая теория разделения властей относится к государственной власти, а к «учредительной власти» нет. Учредительная власть является основой для публичной власти.

По твердому убеждению автора, существует проблема реализации конституционного императива, конституционной ценности демократизма

российской государственности. Условно можно подразделить эту проблему на нормативное закрепление механизмов реализации и проблему правоприменения. Не должны оставаться за пределами современных исследований учредительной власти и ее доктринальные обоснования¹². В заключении хочется сказать следующее. Практика весьма неоднозначно приняла ценности конституционно закрепленных основ конституционного строя, демократической государственности России, конституционной системы власти.

Демократия, как показывает практика, это не статика, не завершенное состояние, скорее это динамика: непрерывный поиск, обретение народом новых форм осуществления власти. Этот процесс ни в одной стране мира не был свободен от неудач и ошибок. И, тем не менее, по твердому убеждению автора, научное обоснование конституционных концепций и механизмов их реализации, инкорпорирование теоретически обоснованных предложений в нормативные правовые акты, позволит выполнить конституционно поставленные цели и задачи: реализации конституционной системы власти в современной России.

¹ Комарова В.В. Наполнение и видовое многообразие правовой категории «конституционные ценности» (конституционно правовой аспект). // Успехи современного естествознания. – 2015. – № 1. – С. 1385-1387.

² Комарова В.В. Учредительная власть и Основной закон // Lex Russica. М., Изд-во МГЮА. 2013. – № 12. – С. 1374-1382.

³ К контрольной ветви власти относят: Конституционные (уставные) суды, Счетные палаты и контрольные органы, прокуратуру, уполномоченных по правам человека, Общественные палаты, общественный контроль.

⁴ Относят: администрацию Президента РФ, представителей Президента РФ, прокуратуру РФ, органы при Президенте РФ, органы исполнительной власти, напрямую подчиненные главе государства и др.

⁵ Кабышев В.Т. Конституционная система власти в современной России // С Конституцией по жизни: Избранные научные труды. – М.: Формула права, 2013. – С. 75-84.

⁶ Кутафин О.Е. «Российский конституционализм» // «НОРМА», 2008.

⁷ Комарова В.В. Идеи народовластия // Lex Russica. – 2016. – № 3 (112). – С. 69-82.

⁸ Комарова В.В. Референдумное право и процесс в Российской Федерации. Учебно-методический комплекс. (Краткий лекционный курс, ситуационные задачи, тесты, схемы). М., Социум. 2007. – С. 68-69.

⁹ Кабышев В.Т. Конституционная система власти в современной России // Вестник Саратовской государственной академии права. – 1998. – № 3. – С. 3–11.

¹⁰ Шишкина О.Е. Конституционное собрание Российской Федерации как орган учредительной власти. Дис. ... канд. юрид. Наук. Екатеринбург, 2004. – 238 с.

¹¹ Комарова В.В. Концептуально-правовые основания учредительной власти // Гражданин. Выборы. Власть. – 2013. – № 1. – С. 63.

¹² Комарова В.В. «Электронная демократия» оценка с позиции конституционалиста. // Ученые записки. Научно-практический журнал РАН-ХиГС Владимирский филиал. 2016. – № 1 (17). – С. 110-113.

Ливеровский Алексей Алексеевич,
*научный руководитель юридического факультета
Санкт-Петербургского государственного экономического университета,
заведующий кафедрой конституционного права,
доктор юридических наук, кандидат физико-математических наук,
заместитель председателя Межрегиональной
ассоциации конституционалистов России*
Лисовицкий Дмитрий Александрович*,
*доцент кафедры конституционного права
Санкт-Петербургского государственного экономического университета,
кандидат юридических наук
(г. Санкт-Петербург)*

ПРОБЛЕМА ЭФФЕКТИВНОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО НОРМОКОНТРОЛЯ: ПРЕЗУМПЦИЯ КАЗУСА

1. Конституция Российской Федерации гарантирует судебную защиту прав и свобод человека и гражданина. Высшим внутригосударственным органом, осуществляющим правовую защиту, является Конституционный Суд Российской Федерации. Граждане обращаются в орган конституционной юстиции за защитой своих прав, нарушенных, по их мнению, неконституционным законом. При этом, заявитель предлагает рассмотреть органу конституционной юстиции некий *казус* – правовую ситуацию¹, имеющую с его точки зрения, признаки правонарушения, и которая должна лечь в основу судебного дела. В числе требований, предъявляемых к обращению в Конституционный Суд Российской Федерации, Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» предусмотрено изложение позиции заявителя по поставленному им вопросу и ее правовое обоснование.

Как показывает практика Конституционного Суда Российской Федерации, на стадии принятия обращения позиция заявителя имеет значение,

* © Ливеровский А.А., Лисовицкий Д.А., 2016