

Колосова Нина Михайловна[†],
*ведущий научный сотрудник
отдела конституционного права
Института законодательства и
сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
доктор юридических наук
(г. Москва)*

ОСНОВНЫЕ ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА НАРОДОВЛАСТИЯ В СИСТЕМЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Актуальной проблемой эффективности функционирования государства остается вопрос взаимодействия, координации деятельности федеральных органов государственной власти на основе конституционных принципов. Одним из них считается принцип единства органов государственной власти. Последнее обусловлено тем, что единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ). Соответственно возникает проблема совместимости принципа разделения властей и ее единства.

В юридической литературе неоднозначно оценивается единство системы государственной власти, закрепленной в ч. 3 ст. 5 Конституции РФ. Так, К.А. Будаев полагает, что «при разделении властей государственная власть понимается не как единое целое, а как совокупность различных властных органов, имеющих каждый свои функции». При этом автор признает необходимость четкого взаимодействия властей, единство системы государственной власти¹ Не совсем ясно, каким образом согласуются положение о единстве системы государственной власти и об отрицании понимания государственной власти как единого целого. Именно единство государственной власти определяет единство системы государственной власти. Более последовательна позиция Эбзеева Б.С., кто однозначно признает единство государственной власти, но ее функции (законодательство, управле-

[†] © Колосова Н.М., 2012

ние, правосудие) при этом осуществляются различными органами, каждый из которых может выполнять отдельные полномочия².

Согласно ч. 1 ст. 11 Конституции РФ государственную власть в РФ осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды. Государственная власть в РФ осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10 Конституции РФ). Таким образом, в рамках конституционного принципа разделения властей единая государственная власть осуществляется конституционно разделенными как по вертикали, так и по горизонтали, но взаимодействующими органами государственной власти. При этом каждый из системы федеральных органов государственной власти функционирует самостоятельно в рамках конституционно установленных полномочий.

Конституционный принцип народовластия в качестве основы для единства государственной власти реализуется в следующих двух основных формах.

Учредительная власть народа, учреждая Конституцию РФ, тем самым определяет стратегию развития российского государства.

Представительная власть призвана обеспечивать реализацию стратегии в текущем законодательстве и в иных обязательных решениях органов государственной власти. Соответственно именно народ должен контролировать принимаемые решения на их соответствия стратегии развития государства. При этом каждый орган государственной власти имеет самостоятельность, а иногда и исключительное право на принятие решений. Иначе снижается эффективность управления государством.

Представительная власть как власть народа призвана обеспечивать единство органов государственной власти и эффективное взаимодействие всех ветвей власти. При этом под представительным характером государственной власти следует понимать не столько порядок формирования государственного органа, сколько его содержательную деятельность в интересах народа, общества. Спорным вопросом является понимание власти народа и соответственно определения критериев и свойств, присущих власти народа. Представляется, что

под интересами народа следует понимать только такую деятельность органов государственной власти, которая осуществляется в рамках стратегии развития государства. Поэтому каждая из ветвей государственной власти обладает представительным характером. Соответственно представительная власть в той или иной форме включена в каждый из элементов системы разделения властей и в качестве источника и содержательно.

В рамках темы настоящего исследования важно отметить иерархию органов государственной власти по мере убывания в нем элементов представительной власти. Представляется важным на первое место поставить Президента РФ, обязанного защищать высшие конституционные ценности и осуществляющего координирующую роль в системе органов государственной власти. Далее идет законодательная и судебная власти, и последнее место в названной системе органов государственной власти занимает исполнительная власть. Следует признать, что представительный характер исполнительной и судебной властей относится к числу дискуссионных вопросов. Однако анализ ст. 3 Конституции РФ в аспекте системного осмысления конституционных норм позволяет сделать вывод, что все органы государственной власти в той или иной степени должны иметь представительный характер.

Современное осмысление принципа разделение властей, не раз проведенное в литературе³, позволяет выделить две взаимосвязанные цели признания принципа разделения властей. Во-первых, реализация реальной власти народа через представительный характер всех ветвей власти. Во-вторых, рационализация государственной власти. С учетом их обеспечения следует оценивать как теоретические дискуссии, так и реальные реформы современного государства.

В названном направлении определим особенности конституционно-правового регулирования статуса Президента РФ, его представительного характера.

В настоящее время отсутствует единый федеральный закон, регулирующий деятельность Президента Российской Федерации. Наряду с конституционными нормами, существует ряд норм федеральных законов, определяющих отдельные аспекты функционирования Прези-

дента Российской Федерации. Так, порядок выборов Президента РФ регулируется Федеральным законом «О порядке выборов Президента Российской Федерации».

Некоторые конституционные обязанности Президента РФ прямо не закреплены в Конституции РФ, но их можно сформулировать путем системного осмысления совокупности конституционных норм. Конституционный Суд Российской Федерации уже не раз признавал, наличие тех или иных конституционных полномочий и обязанностей Президента Российской Федерации, причем как четко закрепленных в Конституции РФ (обязанность обеспечивать права и свободы граждан), так и обязанностей, не закрепленных в Конституции РФ прямо. Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1999 года отмечено, что Президент РФ не только вправе, но и обязан издать акт о временном отстранении Генерального Прокурора РФ на период расследования возбужденного в отношении него уголовного дела от должности⁴.

Анализ конституционного законодательства и практики Конституционного Суда Российской Федерации свидетельствует о представительном характере института Президента РФ. В то же время потенциал представительной власти в деятельности Президента РФ реализуется не в полной мере. Это обусловлено, в определенной мере, названными выше особенностями законодательства.

В целом можно говорить об эффективности реализации норм, регулирующих деятельность Президента РФ. Однако остаются вопросы, требующие дальнейшего законодательного обеспечения: уточнение конституционно - правового статуса Президента РФ и его роли в системе органов государственной власти. Так, необходима конкретизация процедуры прекращения полномочий Президента Российской Федерации, в том числе, в случае его отставки. В частности, законодательно не определен конкретный орган, который принимает отставку. Это может вызвать трудности при определении факта ее принятия. Вопросы неприкосновенности Президента РФ, порядок ее лишения и процедура отрешения от должности Президента РФ также требуют дальнейшего законодательного регулирования с целью устранения существующих пробелов.

Представительный характер законодательной власти очевиден, т.к. палаты Федерального Собрания РФ призваны играть существенную роль в процессе реализации конституционного принципа народовластия.

Именно депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации избираются непосредственно народом. Кроме того, законы определяют деятельность всех иных органов государственной власти. Правотворческая деятельность палат Федерального Собрания Российской Федерации детерминирует деятельность всех органов государственной власти, формируя их систему. Только палаты Федерального Собрания РФ, власть которого обусловлена волей народа, имеют исключительное право на принятие законов. В первую очередь важна их деятельность для обеспечения принципа непрерывного функционирования народного представительства и законотворчества.

Особую значимость имеет Совет Федерации Федерального Собрания РФ. Через него субъекты Российской Федерации в лице своих представителей, отражая федеративный характер Российского государства, призваны участвовать в формировании согласованной стратегии правового развития страны. Совет Федерации, участвуя в законодательном процессе, обеспечивает более обоснованный подход к принятию законов. Кроме того, усиливается парламентский контроль за исполнительной властью через соответствующих представителей субъектов Российской Федерации. Эффективность функционирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации зависит в определенной мере от принципов его формирования, которые за последние пятнадцать лет изменялись несколько раз. Такого рода перемены, прежде всего, свидетельствуют о том, что еще не до конца устоялась система отношений между некоторыми органами государственной власти. Происходит пересмотр ранее принятых положений Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». В соответствии с Федеральным законом «О статусе депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» полномочия члена Совета Федерации могут быть до-

срочно прекращены избравшим (назначившим) его органом государственной власти субъекта Российской Федерации в том же порядке, в котором осуществляется его избрание (назначение) членом Совета Федерации. Это означает возможность частой ротации члена Совета Федерации избравшим (назначившим) его органом государственной власти субъекта Российской Федерации, что ослабляет стабильность функционирования Совета Федерации. Поэтому до сих пор сохраняется необходимость в дальнейшем совершенствовании механизма досрочного прекращения полномочий членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Существенным вопросом является проблема оптимизации взаимоотношения между федеральными органами государственной власти. Анализ полномочий палат Федерального Собрания Российской Федерации, практики их формирования и функционирования позволяют констатировать ограниченность законодательно закрепленных полномочий палат Федерального Собрания Российской Федерации. Такого рода ситуация порой объясняется концепцией «рационализованного» парламентаризма, в соответствии с которой оправдывают измененную роль парламента в новых условиях организации и функционирования власти. Считается, что парламент не должен претендовать на исключительное полномочие по изданию законов. Однако следует учитывать, что названная теория не является общепризнанной, а ее реализация может привести к изменению сущности институтов народного представительства, и идеи народного суверенитета, которая приобрела в современном мире характер универсального конституционного принципа. Однако в этой теории есть рациональное зерно. Оно заключается в том, что функционирование органов государственной власти не может ориентироваться исключительно на обеспечение власти народа. Необходимо также рационализация органов государственной власти. Действительно, в соответствии со ст. 3 Конституции Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Однако власть народа не может быть абсолютной. Ее пределы начинаются там, когда ущемляются конституционные ценности и в первую очередь человек как высшая консти-

туционная ценность. Соответственно власть каждого из органов государственной власти имеет свои пределы. Власть палат Федерального Собрания Российской Федерации, так же как и иных органов государственной власти, ограничена властью народа и конституционными правами и свободами человека и гражданина. Поэтому следует продолжать совершенствовать деятельность палат Федерального Собрания РФ для защиты интересов народа и для развития институтов гражданского общества.

В системе разделения властей исполнительная власть осуществляет управленческие функции. В то же время Правительство Российской Федерации участвует в реализации как законодательной, так и судебной власти. Представляется, что современный законодательный процесс в Российской Федерации, повышение его эффективности во многом зависит от Президента Российской Федерации и исполнительной власти. Это находит выражение в активном использовании Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации права законодательной инициативы. Кроме того, в ежегодных посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Российской Федерации определяет стратегию развития законодательства, при этом обосновывает первоочередные проблемы, нуждающиеся в правовом регулировании. Правительство Российской Федерации разрабатывает план по обеспечению реализации законодательных предложений в ежегодных посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации.

В современных условиях, в первую очередь, с учетом проблем последних лет особенно актуально оптимизировать процесс взаимодействия и координации органов государственной власти, как между собой, так и с институтами гражданского общества. Неэффективность порой федеральных органов государственной власти остается существенной проблемой современности. С учетом этого необходимо развивать представительный характер федеральных органов государственной власти, укрепляя доверие народа к власти, прозрачность в ее деятельности, демократичность и ответственность государственных органов, должностных лиц перед народом. Представляется целесообразным в этом направлении в первую очередь развивать взаимо-

действие института Президента РФ с институтами гражданского общества. Важно налаживать доверительный диалог между народом и властью на основе конструктивного партнерства. При этом очевиден приоритет конституционных ценностей и гуманистических идей, исходящих, в первую очередь, из незыблемости и не отчуждаемости прав и свобод человека и гражданина. Человек, его права и свободы, их реализация должны стать главным критерием в определении эффективности функционирования всех органов государственной власти.

¹. См.: Будаев К.А. Реализация принципа разделения властей в Конституции РФ, в Конституциях и уставах субъектов Федерации / Конституция как символ эпохи / под ред. Авакьяна С.А. Т. 1 - М. 2004. - С. 264.

². См.: Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. - М., Юрид. лит., 2005. - С. 401-402.

³. См.: Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России. - М.: Норма Инфра-М., 2013. С. 359-363.

⁴. См.: Собрание законодательства Российской Федерации. - 1999. - № 51. - Ст. 6364.