

A. A. Тихонов

РОЛЬ И МЕСТО ПРИНЦИПА ЕДИНСТВА СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СИСТЕМЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье исследуется содержание конституционных принципов разделения властей и единства системы государственной власти, а также их соотношение и место в системе принципов конституционного строя России. Обосновывается связь принципа единства системы государственной власти с государственным суверенитетом и его приоритетность по отношению к принципу разделения властей.

Ключевые слова: принципы права, Конституция, конституционные принципы, единство системы государственной власти, государственный суверенитет, народный суверенитет, разделение властей, иерархия конституционных принципов.

A. A. Tikhonov

ROLE OF THE PRINCIPLE OF UNITY OF THE STATE POWER SYSTEM IN THE SYSTEM OF CONSTITUTIONAL PRINCIPLES OF THE RUSSIAN FEDERATION

In the article the author analyzes the content of constitutional principles of separation of powers and unity of the state power system as well as their correlation and role in the system of principles of the Russian constitutional order. Besides, the author gives grounds for relation of the principle of unity of the state power system to the state sovereignty and its priority to the principle of separation of powers.

Keywords: principles of law, Constitution, constitutional principles, unity of the state power system, state sovereignty, people's sovereignty, separation of powers, hierarchy of constitutional principles.

Система государственной власти любой страны как система ее организации и осуществления всегда строится и функционирует на определенных основополагающих принципах, закрепленных в конституции как основном законе государства и общества. Конституционные принципы являются особой разновидностью правовых принципов, принципов права, на основе которых строятся отрасли и институты права, система законодательства и осуществляется правовое регулирование общественных отношений, поведения различных участников (субъектов) этих отношений.

Принципы права выражают главное содержание права, его сущность. Они служат основным ориентиром всей правотворческой, правоприменительной и правоохранительной деятельности государственных органов [16, с.

152], построения их системы и внутренней организации.

Закрепленные в Конституции РФ основополагающие принципы государственного и общественного строя отражают базовые ценности, имеющие общесоциальное значение, наличие которых и делает возможным само существование общества и государства [4, с. 63]. Базовые ценности представляют собой «центральную зону» культуры всякого государственно организованного общества. Они содержат в себе в концентрированном, обобщенном виде все его традиции, символы, верования, упорядочивают их и определяют тем самым природу сакрального в обществе [17, с. 310—312]. Внедряясь в течение жизни многих поколений в общественное сознание и социальную практику государствообразующего народа, они становятся этико-правовой

традицией, которую можно рассматривать как фактическую конституцию, вырабатываемую в процессе развития общества [2, с. 178].

Конституция — правовая форма социально-политического единства народа, содержание которого отражается в основных ценностях и принципах позитивного права, составляющих основу государственного строя этого народа. Назначение конституции, таким образом, аналогично назначению государства, основным законом которого она является, и заключается оно в создании правовых условий для реализации государственных целей: воспроизводства, благополучия и процветания государствообразующего народа как максимум; поддержания его существования, упорядочения жизни, внешней защиты и охраны установленного порядка — как минимум [5, с. 23—35]. При этом задачи, стоящие при принятии конституции, производны от задач и функций государства и включают в себя необходимость сохранения проверенных временем элементов государственного механизма: системы власти и управления, территориально-государственного устройства, судебной системы и т. д., которые постоянно порождают и воспроизводят определенный тип ценностей и тем самым обеспечивают и поддерживают системопорядок государства [18, с. 42—44]. Только в таком случае государство и конституция выполняют консолидирующую роль и становятся символами общего сознания, «воплощенным коллективным типом» [9, с. 186].

В мировоззренческом, идеологическом смысле конституция есть «сгусток» общественно-политических идей (принципов), которые государство провозглашает в качестве основных, базовых, и обязуется соблюдать в своей организации и деятельности [3, с. 114]. Если эти идеи и принципы находятся между собою в известном противоречии либо оторваны от реальной действительности и от отечественного менталитета, то это может оказаться «миной», которая рано или поздно вызовет кризис конституционного строя и потребность в конституционной реформе [3, с. 114]. Чтобы этого не произошло или, во всяком случае, при возникновении конституционного

кризиса прошло с наименьшими потерями для социально-политического единства государства и общества, необходимо выделить, определить основное звено в конституционном законодательстве и структуре самой конституции как основном источнике конституционного права. Речь в данном случае идет об иерархии основополагающих принципов, получающих свое закрепление в конституции. Несмотря на то, что такие принципы в своей совокупности закрепляют основы государственной и общественной жизни, государственного и общественного порядка, составляя основы конституционного строя, они не идентичны по своей значимости и роли, которую играют в закреплении и регулировании общественных отношений. Это свидетельствует о том, что в системе конституционных принципов существует некая их группа, которая имеет приоритетное значение и играет ведущую роль как в отношении других принципов, так и в установлении и регулировании общественных отношений. Такая иерархичность предопределяется самим назначением отрасли конституционного права и конституции как ее основного источника.

Известно, что конституция является не только правовым актом, обладающим наивысшей юридической силой — основным законом государства и общества, но и представляет собой важнейший политический документ. По отношению к конституции известное теоретическое положение, что «все юридическое в основе своей имеет политическую природу» [15, с. 635] — отмечает В. О. Лу-чин, — «приобретает особый смысл. Политическая направленность Конституции — одно из важнейших свойств, обуславливающих ее особую роль в правовой системе, особую социальную роль в обществе. Конституция создается государством для достижения определенных политических целей и должна обладать необходимыми для этого свойствами; политика и право в ней должны быть представлены в органически целостном виде» [13, с. 38—39], «сбалансированы во внутренне согласованное единство» [19, с. 38]. К конституционным нормам полностью относится характеристика их как средства решения задач

государственной власти и управления социальными процессами. По существу, «они представляют собой особое нормативно-правовое оформление политических норм, трансформацию их в государственно-правовой императив» [14, с. 39]. А Конституция РФ как основной закон государства выступает в первую очередь «системным юридическим выражением основных политических ценностей» [11, с. 18], каковыми являются государственный суверенитет, государственная и территориальная целостность, внутреннее социально-политическое единство государствообразующего народа, демократизм государственной власти — соответствие ее организации и деятельности общенародным интересам.

Поэтому основным назначением конституции является организация стабильной, хорошо организованной и действенной системы государственной власти, выполняющей свои цели, задачи и функции, объединяющей и цементирующей общество и обеспечивающей свободное и независимое (суверенное) существование, воспроизводство и развитие государствообразующего народа, его самостоятельное политическое бытие и независимое государственное существование [6, с. 66—67]. С этих позиций конституция выступает как формула сильной и стабильной власти [10, с. 25], наличие которой гарантирует устойчивость государства перед лицом различных внешних и внутренних вызовов, как-то: внешняя вооруженная агрессия со стороны иных государств, внутрисоциальные и межнациональные конфликты, политические и экономические кризисы, стихийные бедствия и т. д. Чем более организованной и действенной в соответствии с конституцией оказывается система государственной власти, тем с большей надежностью она функционирует и в обычных условиях, и во всякой непредусмотренной ситуации.

Таким образом, главным звеном, осевым стержнем содержания и структуры конституции является устройство государственной власти, ее механизма, системы, организации: определение и закрепление формы правления, государственно-

территориального устройства, методов властвования и т. д. [1, с. 138].

Отсюда вытекает, что определяющими в системе конституционных принципов являются принципы организации государства и государственной власти, цементирующей и объединяющей общество, устанавливающей и поддерживающей политико-правовой и общественный порядок. Они закрепляют и выражают самые важные фундаментальные конституционные устои и институты, выступают в качестве руководящих начал организации государства в целом, его политико-правовой жизни, организации и деятельности государственного аппарата и осуществления государственной власти, пронизывая все их стороны, отрасли и сферы. Они также служат базой, на которой формируются властеотношения, имеющие общую специфику. Исходя из формального содержания первой главы Конституции РФ к ним относятся: принцип государственного суверенитета (ст. 4 Конституции РФ); принципы народного суверенитета и народовластия (ст. 3 Конституции РФ), принцип республиканизма — республиканской формы правления (ст. 1 ч. 1 и 2 ст. 11 Конституции РФ); принцип федерализма — федеративной политико-территориальной организации российского государства (ст. 5 Конституции РФ); принцип правового государства (ст. 15 Конституции РФ); принцип разделения властей (ст. 10 Конституции РФ).

Выявление политико-правового содержания указанных основополагающих принципов организации государства и государственной власти показывают их сложносоставной характер. Так, принцип государственного суверенитета включает в себя международные и внутригосударственные характеристики статуса российского государства, имеет чисто юридические и политические аспекты. Его составной частью являются принципы: целостность и неприкосновенность территории нашей страны; государственной целостности; верховенства федеральной власти по отношению к власти субъектов федерации, что юридически выражается в верховенстве Конституции России и федерального законодательства.

То же самое можно сказать и о принципе федерализма, который включает в себя целый

ряд конституционных принципов, на которых основывается федеративное устройство России, и выступающих как подпринципы — составные руководящие идеи единой фундаментальной основы конституционного строя, определяющей государственно-территориальную организацию нашей страны. К ним, в соответствии со ст. 5 Конституции РФ, относятся: 1) принцип государственной целостности Российской Федерации (он же выступает как составляющая часть принципа государственного суверенитета); 2) принцип единства системы государственной власти; 3) принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации; 4) принцип равноправия и самоопределения народов в Российской Федерации; 5) равноправие субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.

Таким образом, между различными основами конституционного строя как основополагающими фундаментальными принципами государственного и общественного строя нет непроходимой грани. Их взаимосвязанность, целостность, родственность установок, односторонность действия приводит к возможности взаимопроникновения отдельных политико-правовых установок, их взаимосвязанности. Кроме того, на наш взгляд, все принципы, определяющие организацию государства и государственной власти, образуют иерархию, находятся в определенном соподчинении по отношению друг к другу, и содержание одного из них последовательно вытекает из содержания другого или целого ряда других принципов, что также предполагает не только их тесную связь и взаимообусловленность, но также определенное содержательное взаимопроникновение и субординацию.

Наиболее важным и значительным из всего этого ряда принципов, определяющего возможность существования и действенности всех иных основ конституционного строя, является принцип государственного суверенитета. Государственный суверенитет есть самая важная,

качественная политическая и правовая характеристика государства. В суверенитете максимально полно проявляется идея, сущность государства, а также его основополагающая цель, заключающаяся в обеспечении условий для существования, воспроизводства и развития государствообразующего народа. Во внутригосударственных отношениях суверенитет проявляется в наличии верховной власти государства, которая обладает универсальным полномочием на управление государством в целом и концентрирует монопольное право на принятие окончательных решений по всем вопросам общегосударственного значения. Реальным фактическим и юридическим выражением суверенитета является наличие в нем собственной, национально ориентированной верховной власти. Без собственной верховной власти государство не может существовать как самостоятельная и независимая политико-правовая общность, целостность [7, с. 16—20]. Принцип народного суверенитета выступает лишь как один из аспектов государственного суверенитета, «может быть принят только с ограничениями» и означает решающее участие народа в принятии конституции и ряда других актов, в организации государственной власти и создании целого ряда государственных органов и контроле над ними. В нем проявляется «связь народа с конституционными институтами власти» [12, с. 276]. Однако народный суверенитет не может существовать без государственного, тогда как государственный суверенитет как политико-правовое явление и политико-правовой принцип имеет абсолютно самостоятельное значение.

Решающее участие народа в принятии и изменении Конституции государства, формировании высших органов государственной власти предполагает в качестве способа организации верховной власти российского государства существование республиканской формы правления. Республика — это такая форма правления, при которой высшая государственная власть принадлежит выборным органам, избранным на определенный срок и несущим ответственность перед избирателями. Поэтому в республике все лица, участвующие в

распоряжении властью, ответственны перед народом, действуют от его имени и, по крайней мере формально, юридически в его интересах. Отсюда вытекает производность и подчиненность конституционного принципа республиканской формы правления принципам народного суверенитета и народовластия.

Современная республиканская форма правления чаще всего основывается на принципе разделения властей, который предполагает разграничение суверенных правомочий между высшими органами государственной власти с участием в реализации некоторых из них избирательного корпуса, состоящего из дееспособных граждан. Внедрение конституционного принципа разделения властей, что приводит к организационному делению единой по своей первоначальной сущности верховной власти на три самостоятельные и юридически независимые друг от друга ветви — законодательную, исполнительную и судебную, каждую из которых олицетворяет какой-либо орган (либо органы) верховной власти. Целью такого разделения является недопущение концентрации суверенных правомочий в одном верховном органе, что выступает организационно-правовой гарантией обеспечения прав и свобод личности (человека и гражданина) [20, с. 331—332].

Совершенно очевидно, что в такой интерпретации принцип разделения властей носит не позитивно-организующий, а сугубо гарантийно-охранительный характер [8, с. 39]. Его политико-правовое содержание составляет не идеи рациональной и эффективной деятельности органов государственной власти и всего государственного механизма в целом, а идеи поиска средств от злоупотреблений со стороны этих органов и их должностных лиц. Не случайно концепция разделения властей и конституционный принцип, основанный на этой концепции, с самого момента своего появления и закрепления в конституционном законодательстве подверглись серьезной критике со стороны различных идеологических и политико-правовых направлений и школ.

В результате многими государствоведами был сделан вывод, что принцип разделения властей

с необходимостью должен сочетаться с принципом единства государственной власти, поскольку в любом государстве вне зависимости от своего характера и содержания государственная власть обязана обеспечить определенную степень управляемости обществом. В теории конституционного права все более утверждается, что адекватное понимание соотношения принципов разделения властей и единства государственной власти заключается в том, что они являются не взаимоисключающими, но взаимодополняющими друг друга [21, с. 204—206]. Такое понимание начинает проникать и в конституционные формулировки. В новых конституциях постсоциалистических и особенно постсоветских стран начинает постулироваться тезис о единстве государственной власти [22].

Этот принцип закрепляется и в действующей Конституции Российской Федерации, но не как самостоятельная основа конституционного строя России, а как составляющая часть более общей, фундаментальной политико-правовой идеи, определяющей федеративное устройство территориального пространства нашей страны, а именно — принципа федерализма (ст. 5 Конституции). Между тем само политико-правовое содержание принципа единства системы государственной власти, его детализация в иных статьях Конституции России и федеральном законодательстве, значение и роль, которые имеет этот принцип в жизни нашей страны, его пересечение с другими принципами, такими как принципы государственного и народного суверенитета, разделения властей, федерализма, а самое главное — практика его реализации, свидетельствует о вполне самостоятельной роли и значении данного принципа в составе основ конституционного строя Российской Федерации.

Право создается в процессе реализации юридических принципов и норм. Закон, обычай, судебная практика и толкование закона содействуют такой реализации. Именно в процессе реализации конституционных принципов определяется их действительная юридическая сила, взаимное соотношение и иерархическая соподчиненность. И сопоставление практики

реализации принципа единства системы государственной власти с другими принципами организации государства и государственной власти наглядно показывает, что этот принцип занимает, по меньшей мере, примерно такое же место, как принципы республиканской формы правления, федерализма, верховенства права и законности. Об этом же свидетельствует судебная защита данного принципа в решениях Конституционного суда Российской Федерации. Более того, принципы федерализма и разделения властей применяются на практике только лишь в том объеме и постольку, поскольку не противоречат принципу единства системы государственной власти, что даже доказывает его приоритетность по отношению к указанным основам конституционного строя. Только единство системы государственной власти как по горизонтали, так и по вертикали способно обеспечить государству и государствообразующему народу суверенитет, государственную и территориальную целостность, что свидетельствует также о том, что данный принцип выступает составной частью принципа государственного суверенитета, непосредственно произведен от него и из него же вытекает.

Роль, место и значение принципа единства системы государственной власти среди основ конституционного строя определяется, во-первых, тем, что без него невозможна реализация принципа государственного суверенитета, без чего проблематичным становится реализация и всех других принципов так же, как и существование российской государственности в целом. Многие исследователи, занимавшиеся и занимающиеся проблематикой суверенитета, выделяют в структуре данного понятия не только независимость (самостоятельность) государства в отношениях с другими странами и верховенство государственной власти внутри страны, но и единство государственной власти [1, с. 138]. Без единства государственной власти не может быть единства государственной воли, без чего не существует политического единства государствообразующего народа, государственной и территориальной целостности страны, которые выступают следствием

реализации принципов государственного суверенитета и единства государственной власти.

Во-вторых, роль и значение принципа единства системы государственной власти заключается в том, что он применяется не только во взаимоотношениях органов вышестоящих и нижестоящих уровней государственного аппарата, т. е. в его вертикальной среде, но и по его горизонтали, т. е. между органами одного уровня власти, юридически несоподчиненными между собой. Неделимость и единство государственного суверенитета, как его основополагающие качества и признаки, не исключают его осуществления несколькими высшими государственными органами. Суверенная воля может быть представлена не только решением одного высшего органа, но и согласованным решением нескольких таких органов. Но это непременно предполагает согласованность и единство их действий при принятии и приведении в жизнь основополагающих решений общегосударственного значения.

В указанных двух аспектах проявляется связь принципа государственного суверенитета с принципом единства системы государственной власти и приоритетность последнего по отношению к принципу разделения властей и многим другим конституционным принципам, составляющим основы конституционного строя России.

Список библиографических ссылок

1. Авакьян С. А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. Т. 1. М.: Юрист, 2005.
2. Арановский К. В. Конституционная традиция в российской среде. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003.
3. Боброва Н. А. Конституционный строй и конституционализм в России // Закон и право. М.: ЮНИТА-ДАНА, 2003.
4. Грачев Н. И. Легитимность Конституции Российской Федерации и проблемы ее адаптации к российской социокультурной среде // Вестник Саратовской гос. академии права. 2004. № 4 (41).
5. Грачев Н. И. Цели государства: ценностно-коммуникативный подход // Философия социальных коммуникаций. 2006. № 1.
6. Грачев Н. И. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства. М: ООО «Книгодел»; Волгоград: Изд-во Волгоградского ин-та экономики, социологии и права, 2009.
7. Грачев Н. И., Гаджи-Заде Э. А. Формы правления и институт президентства в странах СНГ. Волгоград: ВА МВД России, 2005.
8. Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. М.: Мысль, 1991.
9. Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки. М.: Норма, 2007.
10. Кравец И. А. Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. СПб.: «Юридический центр Пресс», 2004.
11. Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002
12. Маркс К. К критике гегелевской философии права. Соч. Т. 1.
13. Общая теория государства и права: академический курс: в 2 т. / под ред. проф. М. Н. Марченко. Т. 2: Теория права. М.: Изд-во «Зерцало», 1998. С. 23; Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М.: Юрист, 2000.
14. Поляков А. В. Общая теория права. Фемолого-коммуникативный подход. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003.
15. Радченко В. И. Публичная власть и обеспечение государственной целостности Российского государства (конституционно-правовые проблемы). Саратов: Изд-во Саратов. гос. академии права, 2003.
16. Степанов И. М. Конституция и политика. М.: Наука, 1984.
17. Федералист. Политическое эссе. А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. М.: Прогресс, 1993.
18. Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М.: Зерцало, 1998; Он же. Государствоведение: учебник. М.: Юрист, 1999; Он же. Современное государство. М.: Международные отношения, 2001.
19. Конституции Азербайджанской Республики, ст. 6 Конституции Республики Беларусь, ст. 3 Конституции Республики Казахстан, ст. 6 Конституции Молдовы, ст. 1 Конституции государств-участников СНГ. М.: НОРМА — ИНФРА-М., 2001.