

## РАЗДЕЛ 3

### КОНЦЕПЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

При определении проблем конституционного права Республики Башкортостан будет неоправданным исключение из научного арсенала концепции государственной власти.

Дело в том, что в науке конституционного права нет ответов на вопросы: Тождественна ли концепция государства концепции государственной власти? Бывает ли научная концепция сущности государства? В чём сущность концепции формы государства? В какой мере конкретная концепция государства (а не концепция сущности государства) применима к исследованию формирования концепции государственной власти? Не происходит ли неправомерная подмена понятий "научная концепция сущности государства" и концепция государственной власти? Не ведёт ли формулировка "научная концепция сущности государства" к отождествлению признаков государства и государственной власти? Соотносятся ли принципы познания признаков и виды государства и государственной власти?

Представляется, что в какой-то степени ответом на поставленные вопросы будут предлагаемые концепции государственной власти, которые отражаются в конституционном праве Республики Башкортостан.

1. **Институциональная** концепция государственной власти вытекает из того, что к институту государственной власти примыкает институт государственного суверенитета, институт представителя государства на местах (губернатор, префект и т. д.) в ряде стран связан с правом контроля за деятельностью органов местного самоуправления (институт административной опеки), институт парламентарной республики находит продолжение в институте ответственного (перед парламентом) правительства (парламентское правительство) и т. д. В государстве есть централизующее начало - административное (администрация, предоставленная сама себе, может только централизовать) и децентрализующий фактор - конституционное начало, которое с неизбежностью приводит к политической, и к административной децентрализации, так как децентрализация суверенитета (т. е. разделение властей) и административная децентрализация (местное управление) действуют одновременно.

На наш взгляд, все это выражается, прежде всего, в конституционных и правовых институтах. К первой группе следует отнести институт конституции, институт общественного устройства как полновластия народа, институт государственного устройства, институт политической и экономической систем, институт представительных органов, институт избирательного права, институт основ правового положения граждан. Каждый из них может быть разделен на меньшие по своему объекту институты.

К правовым институтам относятся: институт верховенства Конституции (включая верховенство власти в плане суверенитета государства, верховенство права, верховенство закона, верховенство государственной власти, верховенство представительных органов); институт единства народовластия (включающего единство государственной власти, единство предмета и метода конституционного регулирования, единство источников, принципов, норм конституционного права, единство воли зако-

нодателя и воли народа, единство системы категорий (понятий) и институтов конституционного права); институт непосредственного осуществления народом государственной власти, формы государственно-правовых связей, формы государственного устройства.

2. **Конституционная** концепция государственной власти выражается в конституционной концепции народовластия, которая предполагает формы государственного единства: единство представительных органов, единство субъектов власти, единство народного суверенитета, единство государственной власти, единство законодательной и исполнительной власти, единство народовластия.

Определение организующей силы норм Конституции и действия субъектов конституционно-правовых отношений связаны с тем, что политические, социально-экономические, правовые механизмы направлены на реализацию принципов народовластия и действия самой Конституции.

Кроме того, конституционное регулирование выступает системообразующим фактором в нормативно-правовой системе, придавая ей целостность и выступая главным юридическим основанием ее формирования и функционирования, определяя связи субординации внутри системы.

Наконец, выделим еще один аспект взаимодействия между самими конституционными нормами. Здесь системность норм Конституции выступает как гарантия их функционирования, как принцип непрерывности их действия, единства государственной власти. Последнее является признаком (свойством) Основного Закона, а не признаком государственной власти. В конституционных принципах и нормах получают предметное отражение самые характерные для организации и функционирования общества и государства общественные отношения, составляющие их основу: отношения собственности и власти, государственно-правовой организации, положения личности в обществе. Поэтому следует считать правомерным утверждение о том, что форма государства находит свое проявление не только в форме правления, государственного устройства и в государственном режиме, а также в структуре и взаимоотношениях других органов государства, не определяющих форму правления (местных органов государственной власти, управления и самоуправления, правосудия, народного контроля), в системе взаимоотношений органов государства с населением, в основах правового статуса коллективов и личности, в правовом регулировании и реальном осуществлении форм непосредственной демократии, в действительных отношениях политико-территориальных единиц.

3. **Гносеологическая** концепция государственной власти вытекает из конституционной и выражается в том, что, во-первых, принципы, идеи, категории детерминируются соответственно производством материальных благ и воспроизводством человеческой жизни на земле (предмет изменчивости и историчности конституционных институтов); во-вторых, законодатель (государственная власть, народовластие) не делает, не изобретает их, а только формирует (объекты перевода общественных отношений в политико-правовые); в-третьих, общесоциальные гарантии дополняются общечеловеческими (методы перевода системы "под влиянием международных стандартов"). Следовательно, народовластие придает одинаковую силу предмету, объектам, методам государственной власти и местного самоуправления.

Основой, ядром, первоэлементом предмета правового регулирования в конституционном праве являются жизненные отношения, возникающие в процессе осуществления народом принадлежащей ему государственной власти. С учетом этого в Конституции РФ в качестве базовых принципов предусмотрены: федеративное правовое государство с республиканской формой правления (ст. 1), народовластие (ст. 3), государственный суверенитет (ст. 4), разделение власти (ст. 10), приоритеты международных стандартов в Российской правовой системе (ст. 15).

Эти принципы согласуются с объектом изучения конституционного права, который включает:

- 1) отраслевую принадлежность общественного устройства;
- 2) пространственную ограниченность Федерации и ее субъектов;
- 3) функциональную направленность государства;
- 4) определенное временное (конституционно-этапное) ограничение;
- 5) количественное и качественное измерение конституционных законов.

В целом же объектом изучения могут быть народовластие и государственная власть в совокупности. В то же время предметом конституционного права могут быть различные стороны народовластия и суверенитета государства. Таким образом, одному объекту (принципу) конституционного права могут соответствовать несколько предметов государственной (экономической, политической) власти и власти местного самоуправления.

**4. Социальная** концепция государственной власти признает исходными положения о том, что социальные цели общественного развития независимы от права, от Конституции; цель правового регулирования лежит в сфере общественных отношений, регулирующих право, а не в сфере самого права; объективные и субъективные факторы способствуют (или препятствуют) выбору наилучших средств для достижения целей, определения сроков и порядка их достижения; социальные цели находятся вне права; в праве формируются определенные цели и задачи правового регулирования; цель сопряжена с содержанием права, поведение, которого добивается законодатель, есть цель права; материальные цели (экономические, политические, идеологические) лежат вне сферы права, но они закрепляются в нормах права; материальные условия жизни ставят законодателя перед необходимостью издания ряда норм, целевое назначение которых предопределено заранее (объективно), но законодатель может поставить перед правом и такие цели, которые не соответствуют уровню общественного развития; юридическая цель нормы состоит в обеспечении определенного юридически значимого поведения.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что, хотя государственная власть осуществляет некоторые меры социального порядка, постсоциалистическое государство не обеспечивает необходимого уровня жизни населения, не представляет ему необходимых социальных услуг и, следовательно, не является еще социальным государством.

Необходимость решения этих вопросов объясняется верховенством и единством государственной власти, являющихся социально-политическими и организационно-правовыми признаками государственной власти. Последняя определяется как взятые в их единстве основы организации и функционирования общества, государства, коллектива и личности, а также их взаимосвязи на почве сочетания их коренных интересов.

Двуединое начало народовластия (п. 2 ст. 3 Конституции РФ, ст. 3 Конституции РБ) включает полноту органов государственной власти (п. 1 ст. 11 Конституции РФ, ст. 6 Конституции РБ) и в плане единства законодательного регулирования как выражение государственного единства. Получается, что государственная власть как общественно-политическая категория является производной от категории "суверенитет народа" (п. 1 ст. 3 Конституции РФ, ст. 3 Конституции РБ).

К тому же, как показывает практика, в процессе реализации действительного народовластия (история знает различные формы его проявления) конституционные нормы, принципы, институты могут приносить положительные результаты. Значит, воля законодателя (народа), ставшая государственной волей, отражает социальные интересы в конституционном развитии.

Социальное назначение народовластия выражается в том, что народ РФ (РБ) является носителем суверенитета и единственным источником государственной власти (ст. 3 Конституции РФ, а ст. 3 Конституции РБ в редакции 2008 года предусматривает "Конституционную системы власти народа). Народ РФ (РБ) осуществляет и политическую власть прямо, непосредственно (непосредственная форма демократии) и через систему государственных органов (представительная форма демократии).

Здесь не следует упускать из виду и то, что народ осуществляет свою власть (государственную, политическую) также через органы местного самоуправления (п. 2 ст. 3, ст. 130 Конституции РФ, п. 2 ст. 3, ст. 109 Конституции РБ). Отсюда, ответственность за вред в одинаковой степени несут как органы государственной власти, так и органы местного самоуправления (ст. 53 Конституции РФ, ст. 16 ГК РФ).

**5. Политическая** концепция государственной власти вытекает из предыдущей и означает неотделимость суверенитета от народа. Это связано с тем, что государство как единая политико-территориальная организация всей страны, как орган публичной народной власти характеризуется верховенством, неделимостью, своего рода всеобщностью в границах Российской Федерации и Республики Башкортостан.

Раньше государственно-правовое единство народа объясняли расширением представительной системы Советов, развитием национальной государственности при ведущей роли союзной, единством государственного управления обществом и организации его вооруженных сил, единством законности, единством социалистического правосознания и политико-правовой идеологии. СССР, а вслед за ним и страны Восточной Европы с момента возникновения исходили из другой доктрины, а именно: единства государственной власти и разделения функций по ее осуществлению.

Однако провозглашаемую полноту власти представительных органов осуществить в полном объеме не удалось, равно как и их взаимодействие с государственными органами.

Власть и ее формы "оживлялись" не законом, а партийно-бюрократическими командами, что деформировало и лишало самостоятельности всю государственную власть и создаваемую ею правовую систему.

Политизация правовых основ государственной власти в РФ формировала остаточный принцип интересов личности. Она превращала право в инструмент и отчуждала государственную власть от решения социальных проблем. В то же время она привела к официальной доктрине отрицания совместности местного самоуправления с советской формой организации власти.

Ошибочное отношение к самоуправлению объясняется тем, что в самой концепции государственной власти не учитывались две стороны народного суверенитета:

а) фактическое верховенство и полновластие народа в обществе и государстве;

б) политико-правовые свойства народа в общественной и государственной жизни. Народу принадлежат суверенные права - решать свою судьбу, конституционировать свое самоопределение, организовать свою власть на основе международных актов, соединяя в себе, политические и правовые начала, реализуя политические свойства народа (ст. 3 Конституции РФ, ст. 3 Конституции РБ).

Таким образом, любая политическая власть, в том числе и в постсоциалистическом государстве, как и во всяком переходном государстве, имеет несколько блоков социальных сил, участники которых находятся в состоянии одновременно единства и борьбы. Союз между ними носит стратегический характер, он основан на борьбе против тоталитаризма, выкорчевывании его остатков, которые мешают, хотя и по-разному, всем этим силам, в совместной защите своего привилегированного теперешнего положения (в том числе и в ходе разного рода выборов в органы государственной власти). Борьба носит тактический характер в вопросах перераспределения собственности и власти, стремлении той или иной группы усилить результативность своего давления на государственную власть, на высшее руководство государства.

б. **Целевая (моническая)** концепция государственной власти исходит из того, что власть и олицетворяющие ее органы не обладают суверенитетом, поскольку последний является свойством государства, а применительно к органам государства можно говорить лишь об объеме властных полномочий (ст. ст.10, 11 Конституции РФ, ст. ст. 4, 6 Конституции РБ).

На наш взгляд, предмет и объект (а в отдельных случаях предмет и метод) конституционализма любого государства выражается, во-первых, в общем учреждении институтов государственной власти, собственности; во-вторых, в закреплении принципов и целей деятельности субъектов конституционного регулирования.

Характерно то, что основой демократии и государственности является народовластие, основой единства личности и государства - идея народовластия, основой осуществления государственной власти - народ (так как государственная власть исходит от народа, принадлежит народу и осуществляется для народа), основой единства интересов личности и общества - сочетание непосредственной и представительной демократии. Главная особенность государства проистекает из самого его характера как политической структуры, которая выступает от имени всего общества. Государство, воплощая в себе власть народа, его суверенитет, само становится суверенным, то есть его государственная власть обладает всеми свойствами суверенной власти. Следовательно, **по своей социальной сущности суверенитет народа и суверенитет государства едины, а единый народный суверенитет осуществляется как непосредственно народом, так и посредством его государственной власти. Поэтому государственный суверенитет выступает как бы государственно-правовой формой осуществления народного суверенитета.**

Следует, однако, подчеркнуть, что не во всех случаях наделение государственной власти суверенитетом народа может быть признано удачным, ибо в государстве с авторитарным режимом, диктаторской формой правления при отсутствии народного

суверенитета действует "голая" государственная власть, фетишизированный государственный суверенитет.

Конкретно-исторический и научный подходы к решению вопросов о соотношении верховенства (единства) государственной власти и суверенитета народа (наций) позволили выработать основные международно-правовые способы осуществления права народа на самоопределение. Это: 1) создание суверенного и независимого государства; 2) свободное присоединение к независимому государству или объединение с ним; 3) установление любого другого политического статуса.

Как отмечалось выше, свойства государственного суверенитета РФ и РБ характеризуются народным суверенитетом. Последний через государственный суверенитет обладает высшей силой в отношении своей территории (территория РФ включает в себя территории ее субъектов - ст. 67 Конституции РФ), правом самостоятельно определять свою внутреннюю и внешнюю политику (ст. 71 Конституции РФ); исключительным правом народа на владение и распоряжение национальным богатством (ст. 9 Конституции РФ); правом принятия Конституции (ст. ст. 15, 71 Конституции РФ) и федеральных законов (ст. 76 Конституции РФ), имеющих прямое действие на всей территории РФ (ст. 4). Народный суверенитет, помимо государственного суверенитета, действует и непосредственно при формировании Федерального Собрания РФ (ст. ст. 3, 94 Конституции РФ) и Государственного Собрания РБ (ст. ст. 3, 66 Конституции РБ).

**7. Организационная** концепция государственной власти связана с политико-правовыми свойствами государственной власти, верховенством и независимостью, то есть такими свойствами государственной власти, которые выражают ее политико-правовую сущность.

Выделенные выше концепции в известной мере отражают позиции современного законодательства по признакам государственного, народного и национального суверенитетов.

По нашему мнению, три вида суверенитета могут выступать в качестве единого суверенитета народа при референдуме или в качестве самостоятельного при принятии законов или выборе форм национальной государственности.

**8. Функциональная** концепция государственной власти выражается в прерогативности государственной власти. Государственная власть вправе отменить, признать недопустимым любое проявление всякой другой общественной власти. Публичное осуществление государственной власти путем разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10 Конституции РФ, ст. 5 Конституции РБ) и непосредственность осуществления народом государственной власти (ст. 3 Конституции РФ, ст. 3 Конституции РБ) лежат в русле этой концепции.

Понятие полновластия, суверенитет народа в собственном смысле охватывает и отношения в сфере управления обществом. Поэтому можно сказать, что концепция государственного суверенитета выражается в первичности народовластия, суверенитета народа. По функциональной роли государства бывают управляющие, организующие, регулирующие, подавляющие.

По общему признанию ученых, государственный суверенитет как системное единство существующих свойств государственной власти отличается не только от народного и национального суверенитета, представляя собой самостоятельное по отношению к ним

явление, но и от самой государственной власти в той мере и степени, в которой существенные свойства отличаются от субъекта их свойств.

Государственная власть - это "особый источник" государственного суверенитета. Но государственная власть не может служить единственным "источником" народного суверенитета, поскольку народный суверенитет сам формирует государственную власть.

9. **Регулятивная** концепция государственной власти выражается в том, что с помощью конституционных норм и принципов воля народа "переводится" в политические отношения, действия. Причем эти действия обусловлены, во-первых, тем, что непосредственной силой, создающей или санкционирующей право, является государство. Во-вторых, в праве выражается общая воля многонационального народа, организованного в государство. В-третьих, осуществление права обеспечивается организационной деятельностью государства, в том числе и силой его механизма в случае нарушения или неисполнения правовых предписаний.

Аналогичным образом прослеживается и обратная связь права и государства.

Конституционное право оформляет государственное правление и национально-государственное устройство. В нем определяется объем прав и обязанностей (компетенция) федеральных органов государства, общественных организаций, граждан и органов самоуправления.

10. **Структурная** концепция государственной власти определяется внутренней и внешней сторонами государственного суверенитета. Внутренняя сторона выражается в независимости государственной власти (народовластия) внутри страны, в частности самостоятельной организации государственных органов власти РФ и РБ. Внешняя сторона - во взаимоотношениях с другими государствами (ст. 15 Конституции РБ).

В международно-правовых отношениях государственная власть непосредственно не выступает. Она лишь охватывает двуединое начало народовластия и федеративную форму государственного устройства. Каждый субъект федерации сохраняет политико-правовое качество государственности, но его суверенитет в определенной мере ограничивается в рамках переданных федеральным органам компетенций, равно как ограничен суверенитет федерации компетенцией ее субъектов.

11. **Концепция "конституционной системы власти народа"** вытекает из ст. 3, Конституции РБ в ред. 2008 г. Она находит выражение в осуществлении народом власти непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 130 Конституции РФ, ст. 111 Конституции РБ).

12. **Процессуальная** концепция государственной власти исходит: 1) из прямого (непосредственного) действия Конституции (ст. 14 Конституции РБ); 2) "пробуксовки" конституционных норм в связи с отсутствием или неполнотой процессуальных средств в различных отраслях права; 3) правильного понимания правовых норм, цели процессуальных средств и цели их обеспечения; 4) признания первичности социального "заряда" в процессуальных средствах реализации норм права (ст. 4 Конституции РБ).

В целом же, при определении процессуальных средств реализации Конституции обращено внимание на подвижность этого социального явления, на их "присутствие" в постоянно развивающихся уголовных, гражданских, административных, земельных, процессуальных нормах права. Однако, как показывает практика, в изменившихся условиях мы часто оперируем традиционными понятиями, терминами,



содержание которых в новой социальной обстановке имеет иной смысл.

Представляется, что функции процессуальных средств реализации Конституции конкретизируются на всех трёх стадиях реализации права, а именно: при регулировании общественных отношений (юридическая норма); в возникновении субъективных прав и юридических обязанностей (правоотношение); в реализации субъективных прав и обязанностей (саморегуляция и правоприменительные акты).

Такое соотношение в функциях процессуальных средств реализации Конституции связано с тем, что процессуальные средства "присутствуют" в доведении правовых норм и предписаний до сведения субъектов конституционно-правовых отношений, в определении социально-полезной цели в законах и других нормативных актах и в поддержке правом социально-правового контроля. Процесс воздействия функций процессуальных средств в реализации Конституции начинается с постановки целей и заканчивается достижением положительного результата. Затем на основе информации о результатах достижения или же не достижения целей (в частности, такое встречается после обсуждения законов на Совете Федерации или после проверки решений вышестоящими органами) ставятся новые задачи и начинается новый цикл реализации (действия) функций процессуальных средств по прежнему, но обновленному факту.

Это означает, что функции процессуальных средств реализации Конституции, как и добровольная реализация правовых норм, обеспечиваются: 1) установлением воли субъектов, призванных проводить эти установления в жизнь; 2) определением разумных пропорций форм, в которые облекаются правовые предписания (запрет, дозволение, обязанности); 3) выбором средств психологического воздействия на субъекты (стимулирующие и принудительные), обуславливающих реализацию норм права в соответствии с их содержанием и тем назначением, которые они призваны выполнять на конкретно-историческом этапе развития правовой системы Российской Федерации и ее субъектов.

Следовательно, "процессуальные средства" играют роль "ключа", приводящего в движение весь механизм конституционного регулирования, их функции. Они обеспечивают своевременное и правильное выполнение конституционных положений всеми нуждающимися в специальном содействии субъектами конституционного права.

Воплощение в жизнь правовых законов на основе функций процессуальных средств служит "эталонном" понимания всеми законодателями и правоприменителями требований норм Конституции РФ и ее субъектов, а также заключенных между ними различных договоров в рамках действующих конституций и международных стандартов.

В этой связи следует признать, что реализуемые процессуальными средствами функции права предполагают положительные (позитивные) действия законодателя и правоприменителя. Если по конкретному факту игнорируется требование закона, необоснованно разрабатывается и применяется неудачная норма или же закон реализуется вопреки и вне связи с другими нормами права, отдается предпочтение волевому усмотрению, задерживается принятие законов и решений, а равно отказывается в пересмотре незаконных нормативных актов и решений, то действиями законодателя и правоприменителя уменьшается юридическая ценность процессуальных средств реализации Конституции<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Маликов М.Ф. Процессуальные средства реализации права. Ташкент: АН Узбекской ССР. Институт философии и права им. И.М. Мунинова. Ташкент, 1991. - С. 21-28; Он же. Проблемы российского конституционализма. - С. 119-126.