

А.В. БЕЗРУКОВ



# КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРАВОПОРЯДКА В РОССИИ

Монография

ЮСТИЦ  ИНФОРМ

Москва  
2015

Андрей Безруков

**Конституционно-правовые  
аспекты осуществления  
законодательной  
власти по обеспечению  
правопорядка в России**

«Юстицинформ»

2015

УДК 34  
ББК 67.400

**Безруков А. В.**

Конституционно-правовые аспекты осуществления  
законодательной власти по обеспечению правопорядка в России /  
А. В. Безруков — «Юстицинформ», 2015

ISBN 978-5-7205-1259-0

В монографии исследуются теоретические и практические проблемы конституционно-правового регулирования и взаимосвязи важнейших публично-правовых институтов – законодательной власти и правопорядка, в механизме формирования и обеспечения которого участвуют органы законодательной власти. Раскрывается правовая природа, сущность и основные направления осуществления законодательной власти, показано ее место в системе разделения властей. Выявляются особенности функционирования законодательной власти по обеспечению правопорядка, рассматриваются система законодательных органов в России как субъектов обеспечения правопорядка, раскрывается их взаимодействие между собой и с другими органами государственной власти, включая органы правопорядка. Издание предназначено для научных и практических работников, преподавателей, аспирантов, адъюнктов, студентов и слушателей образовательных учреждений, обучающихся по юридическим специальностям, а также для заинтересованного круга читателей.

УДК 34  
ББК 67.400

ISBN 978-5-7205-1259-0

© Безруков А. В., 2015

© Юстицинформ, 2015

# Содержание

Введение	7
Introduction	9
Глава 1	11
1.1 Законодательная власть в системе публичной власти и правопорядок: понятие, сущность, соотношение	11
Конец ознакомительного фрагмента.	19

**А.В. Безруков**  
**Конституционно-правовые аспекты**  
**осуществления законодательной**  
**власти по обеспечению**  
**правопорядка в России: Монография**

Рецензенты:

И.Н. Зубов – доктор юридических наук, профессор, почетный сотрудник МВД России

А.Т. Карасев – доктор юридических наук, профессор

А.Н. Кокотов – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист России

А.С. Саломаткин – доктор юридических наук, профессор

A.V. BEZRUKOV

CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECTS EXERCISE OF LEGISLATIVE POWER  
BY THE RULE OF LAW IN RUSSIA

Monograph

Moscow

YUSTITSINFORM

2015

Reviewers:

I. N. Zubov – Doctor of Law, Professor, Honored employee Russian Interior Ministry

A. T. Karasev – Doctor of Law, Professor

A. N. Kokotov – Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of Russia

A. S. Salomatkin – Doctor of Law, Professor

This monograph explores the theoretical and practical problems of constitutional and legal regulation and the relationship the most important public-legal institutions – the legislature, and the rule of law, in the mechanism of formation and ensure that participating agencies legislature. The legal nature, essence and main directions of the exercise of legislative power, shows its place in the system of separation of powers. The peculiarities of the functioning of the legislature to ensure the rule of law, we consider a system of legislative bodies in Russia as subjects of law enforcement, expanded their interaction with each other and with other public authorities, including law enforcement.

The publication is intended for researchers and practitioners, teachers, post-graduate students and students of educational institutions, students in the legal profession, as well as for the interested reader.

© Bezrukov A.V., 2015

## Введение

Конституцией Российской Федерации провозглашается, что Россия – это правовое демократическое федеративное государство (ст.1), в котором государственная власть функционирует на основе принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10). В соответствии с современной политико-правовой доктриной основным отличительным признаком правового государства является верховенство Конституции и закона, приоритет принципов права.

Признание значимости Конституции РФ, ее высшей юридической силы и прямого действия, приоритета и конституционных ценностей является важнейшим условием качественного формирования правового порядка и эффективного функционирования всех ветвей государственной власти. Заложенные в Конституции РФ и выявляемые при ее интерпретации ценности оказывают фундаментальное воздействие на правопорядок, определяют основные направления конституционной модернизации России<sup>1</sup>. Между тем выдвигаемая идея конституционного консенсуса проявляется не только в принятии Конституции, но и в процессе ее реализации, в итоговом результате – правопорядке<sup>2</sup>.

В условиях реформирования властной вертикали и государственно-правовых преобразований несомненный интерес представляют собой вопросы функционирования государственной власти, в частности, законодательной власти, занимающей особое место в системе разделения властей, поскольку именно эта власть создает правила поведения, по которым и во исполнение которых работают исполнительная и судебная ветви власти, обеспечивается конституционная законность и устанавливается правопорядок.

Законодательная власть, являясь неотъемлемым элементом политико-правовой действительности, постепенно укрепляет позиции в системе публично-правовых институтов Российского государства. Утверждение идей парламентаризма, активизация и усиление роли законодательных органов обуславливает развитие конституционно-правовых механизмов, направленных на совершенствование регламентации и деятельности органов публичной власти, участвующих в обеспечении правопорядка.

Законодательная власть – первостепенная власть, обеспечивающая правопорядок. Именно законодательная власть является фактором формирования правопорядка, силой, создающей правопорядок в конституционно-правовых пределах. И одной из целей ее деятельности является формирование правопорядка определенного качества.

В системе законодательной власти функционируют множество законодательных органов – условно называемых парламентами, которые, реализуя правотворческую функцию, принимают общеобязательные правовые предписания, по которым осуществляют свою деятельность все органы публичной власти, общественные формирования и граждане. Тем самым законодательные органы оказывают определенное воздействие на качественное состояние правопорядка в России.

Поэтому проводимые преобразования в сфере государственного строительства, связанные с модернизацией и укреплением законодательной власти в системе разделения властей, влекут потребность в переосмыслении конституционно-правовых аспектов осуществления законодательной власти по обеспечению правопорядка в России, определении ее места в условиях трансформации системы публичной власти и разделения властей, выявлении роли законодательных органов в системе созидания и обеспечения правопорядка в России.

---

<sup>1</sup> Бондарь Н.С. Конституционная модернизация российской государственности: в свете практики конституционного правосудия. М., 2014. С. 50–51.

<sup>2</sup> Казаков В.Н. Правовой порядок в юридической теории и практике: дисс.... докт. юрид. наук. М., 2003. С. 166.

Основные принципы и положения законодательной власти регулируются Конституцией РФ, федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации. Немаловажную роль играет Конституционный Суд РФ, определивший многие правовые позиции, которые легли в основу конституционно-правового регулирования формирования и деятельности органов законодательной власти.

В связи с этим очевидна потребность конституционно – правового анализа правовой природы двух на первый взгляд разных, но достаточно взаимосвязанных и взаимообусловленных публично-правовых явлений: законодательной власти и правопорядка, в обеспечении которого участвуют, в том числе и законодательные органы. Рассмотрение их конституционно-правовой характеристики и проблем осуществления законодательной власти по обеспечению правопорядка предпринимается в настоящем издании.

Эффективность исследования заключается в концептуальном рассмотрении правовой природы и взаимообусловленности правопорядка и законодательной власти, места последней в системе публичной власти и механизме разделения властей, характеристики конституционно-правового статуса органов законодательной власти, их участия в парламентских процедурах и конституционно-правовом механизме обеспечения правопорядка органами публичной власти в России.



## Introduction

Constitution of the Russian Federation declared that Russia – a legal democratic federal state (Article 1), in which the government operates on the basis of the principle of separation of powers between the legislative, executive and judicial powers (Art. 10). According to modern political and legal doctrine main distinguishing feature is the rule of law and supremacy of the Constitution, priority of principles of law.

Recognition of the importance of the Constitution of the Russian Federation, its supreme legal force and direct action, priority and constitutional values is essential to the quality of the legal order of formation and effective functioning of all branches of government. Laid down in the Constitution and its interpretation revealed by the values have a fundamental impact on the rule of law, determine the focus of constitutional modernization of Russia. Meanwhile, put forward the idea of constitutional consensus is evident not only in the adoption of the Constitution, but also in the implementation process, the final result – the rule of law.

In the context of reforming the vertical of power and state-legal transformations of great interest are the issues of functioning of the government, in particular, the legislative branch, which occupies a special place in the system of separation of powers, as this government creates rules of conduct for which, and pursuant to which the executive and work judicial branch, provided the constitutional legality and the rule of law is established.

The Legislature, being an integral part of the political and legal reality, gradually strengthens the position in the system of public law institutions of the Russian state. Adoption of the ideas of parliamentarism, activation and strengthening the role of the legislature determines the development of constitutional and legal mechanisms aimed at improving the regulation and operation of the public authorities involved in law enforcement.

Legislative power – the paramount power, maintain law and order. It is the legislature factor in the formation of law and order, power, creative rule of law in constitutional and legal limits. And one of the goals of its activity is the formation of the rule of law of a certain quality.

In the legislative branch functioning set of legislative bodies – conventionally called parliaments, which, realizing the law-making function, take generally binding legal regulations, which operate all public authorities, public and formation of citizens. Thus, the legislature have an impact on the qualitative state of the rule of law in Russia.

Therefore, the reforms in the field of state-building related to the modernization and strengthening of legislative power in the system of separation of powers, imply the need to rethink the constitutional and legal aspects of the implementation of the legislature to ensure the rule of law in Russia, defining its place in the transformation of public power and the separation of powers, identifying the role of legislatures in the creation and the rule of law in Russia.

Basic principles and provisions of the legislature are governed by the Constitution of the Russian Federation, federal laws and the laws of the Russian Federation. The important role played by the Constitutional Court of the Russian Federation, which established many of the legal position, which formed the basis of the constitutional and legal regulation of the formation and activities of the legislature.

In this regard, a clear need constitutional and legal analysis of the legal nature of the two seemingly different but quite interconnected and interdependent public legal phenomena: the legislature, and the rule of law, which are involved in providing, including legislatures. Consideration of their constitutional and legal characteristics and problems of the exercise of legislative power by law enforcement is undertaken in this publication.

The effectiveness of the study is a conceptual examination of the legal nature and interdependence of the rule of law and the legislature, the last place in the system of public authorities

and the mechanism of separation of powers, the characteristics of the constitutional and legal status of the legislature, their participation in parliamentary procedures and constitutional and legal mechanisms for enforcement by public authorities in Russia.

# **Глава 1**

## **Законодательная власть в системе публичной власти и правопорядок**

### **1.1 Законодательная власть в системе публичной власти и правопорядок: понятие, сущность, соотношение**

Конституция РФ в числе основ конституционного строя закрепляет принцип народовластия, предполагающий создание соответствующей современным реалиям системы власти, единственным носителем и источником которой является народ (ст. 3).

Публичная власть представляет собой систему особых общественных отношений, формирующихся в процессе функционирования публичных органов власти, осуществляемой посредством определенных форм и методов в целях эффективного управления и организации жизнедеятельности общества.

Несмотря на то, что действующая Конституция РФ не содержит термина «публичная власть», в современной литературе активно доказывается ее наличие в России и конституционно-правовой характер<sup>3</sup>. Между тем не следует ставить знак равенства между ней и народовластием, поскольку исторически публичная власть возникла намного раньше политического режима подлинного народовластия и позволяет четко структурировать квалификационные признаки власти, отличающие по политико-правовой природе и организационно-правовым формам.

В числе сущностных характеристик публичной власти выделяются разновидность социальной власти, массовость, легитимность и нравственный характер, представительность, общественно-полезный и комплексный характер, охватывающий все сферы общественной жизни<sup>4</sup>. Применительно к последнему следует уточнить, что публичная власть распространяется не на все, а на многие сферы общественной жизни.

Выделяют типы публичной власти – учредительная, политическая, государственная, духовная, экономическая, военная и др.

Структура публичной власти в Российской Федерации предполагает наличие как минимум двух уровней ее реализации – государственной и местной. Государственная власть реализуется на федеральном и региональном уровнях. Местная власть осуществляется в городских, сельских поселениях и на территории других муниципальных образований. Вместе с тем распространение государственной власти проникает и на другие уровни публичной власти, что, однако не подменяет и не исключает самостоятельность местного самоуправления (ст. 12 Конституции РФ).

Таким образом, публичная власть осуществляется по вертикали в современной России как федеративном государстве на трех уровнях – федеральном, региональном и местном.

---

<sup>3</sup> См.: Радченко В.И. Публичная власть и обеспечение государственной целостности Российской Федерации (конституционно-правовые проблемы) / под ред. Б.С. Эбзеева. Саратов, 2003; Теоретические и практические вопросы становления и развития публичной власти: коллективная монография / общ. ред. В.И. Савина. Орел, 2001; Публичная власть: проблемы реализации и ответственности / под ред. Н.И. Матузова, О.И. Цыбулевской. Саратов, 2011; Югов А.А. Правовые основы публичной власти в Российской Федерации: монография. Екатеринбург, 1999; Чиркин В.Е. Публичная власть. М., 2005.

<sup>4</sup> Вопросы теории и практики публичной власти: коллективная монография / отв. ред. А.Н. Кокотов. Екатеринбург, 2005. С. 8–10.

Если вести речь об организационно-правовых формах публичной власти, то можно выделить прямую публичную власть, публичную государственную власть, публичную муниципальную власть, публичную корпоративную власть, надгосударственную (международно-правовую) публичную власть.

Главными отличительными признаками прямой публичной власти и публичной государственной власти являются источник властных полномочий и механизм их реализации.

Субъекты первой обладают собственным и первоначально естественным правом на власть, которое конституционно оформлено; субъекты второй (представители) опираются на волю избравшего их электората. Следовательно, число первых значительно превышает число вторых.

Прямая публичная власть осуществляется исключительно через институты непосредственной демократии непосредственно народом (референдум, выборы, собрания (сходы), консультативное участие). В то время как публичная государственная власть и публичная муниципальная власть в основном реализуется через создаваемые на постоянной и квалифицированной основе соответствующие органы публичной власти<sup>5</sup>. Реализация публичной власти посредством представительства вскрывает многогранный пласт проблем, связанных с организационными, социальными и персоналистскими началами ее осуществления<sup>6</sup>.

Взгляд на публичную власть через призму такого ее звена, как власть представительная, заставляет обратить внимание ученых на источник публичной власти в целом и представительной власти, в частности. Как справедливо отмечается, в государственно-организованном обществе, основанном на началах народовластия, источником публичной власти является народ, который осуществляет ее как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Данное положение нашло свое закрепление в Конституции Российской Федерации (ст. 3). Соответственно, государственная власть и местное самоуправление выступают формами осуществления народовластия<sup>7</sup>.

Можно ли утверждать, что публичная власть едина и объединяет государственную власть и местное самоуправление? В современных исследованиях уже не только отмечается интегрирующая роль публичной власти, но предлагается и доказывается принцип единства публичной власти в государстве, реализуемой на различных уровнях и объединяющий государственную власть и местное самоуправление<sup>8</sup>, а в числе разновидностей публичной власти наряду с государственной и муниципальной властями выделяется также общественная и надгосударственная власти<sup>9</sup>, хотя правильнее их относить к ее организационно-правовым формам, о чем выше упоминалось.

Безусловным представляется и то, что государственная власть находится в центре публичной власти, имеет более четко выраженный политический характер, распространяется на все население страны в пределах юрисдикции данного государства, отличается от других форм публичной власти наличием государственного аппарата, осуществляющего властные полномочия на постоянной основе, и возможностью применения методов убеждения и принуждения.

Государственная власть зарождается постепенно в процессе становления государства, становится исторически первой формой публичной власти. Первоначально государственная

---

<sup>5</sup> Вопросы теории и практики публичной власти: коллективная монография. С. 11–15.

<sup>6</sup> См.: Авакьян С.А. Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персоналистские начала (конституционно-правовой взгляд) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 20–29.

<sup>7</sup> См.: Карасев А.Т. Публичная власть в Российской Федерации: понятие, содержание // Проблемы права. 2011. № 1. С. 8–12.

<sup>8</sup> См.: Полещенко Д.А. Соотношение государственной власти и местного самоуправления в Российской империи и Российской Федерации: сравнительно-правовое исследование: дисс... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 6, 10; Рачинский В.В. Публичная власть как общеправовая категория: дисс... канд. юрид. наук. Уфа, 2003. С. 9–10.

<sup>9</sup> Рачинский В.В. Указ. соч. С. 10–11.

власть возникала в небольших поселениях и территориально расширялась за счет завоеванных территорий. И, несмотря на то, что эта власть действовала в пределах небольших территорий, подобных современным муниципальным образованиям, это была власть универсального характера и не сводилась лишь к вопросам местного значения.

При рассмотрении сущности государственной власти в литературе отмечается ее политический, суверенный и универсальный регулятивный характер<sup>10</sup>, что вряд ли можно сказать о муниципальной или корпоративной публичной власти. Именно она вправе комплексно регламентировать все общественные отношения, подлежащие государственно-правовому регулированию, она обладает правом на легальное принуждение и выступает социально-политическим ориентиром в обществе.

В литературе выдвигаются и иные подходы к природе государственной власти. Государственная власть представляет концентрированное выражение воли – силу, побуждающую к действию<sup>11</sup>. Она также выступает и особого рода психическим отношением, на что обращали внимание еще дореволюционные юристы, отмечая, что явления власти и подчинения сводятся к психологическим основам<sup>12</sup> и что «государственная власть не есть чья-либо воля, а сила, вытекающая из сознания гражданами их зависимости от государства...»<sup>13</sup>.

По мнению Ф.Ф. Малого, государственная власть как правовая категория используется в двух значениях: как совокупность властных государственных полномочий и как совокупность (система) государственных органов<sup>14</sup>. Если совокупность государственных полномочий может системно конструировать как явление государственной власти, то рассмотрение государственной власти через систему государственных органов представляется затруднительным, несмотря на то, что Конституция РФ фрагментарно допускает возможность такой трактовки (ч. 4 ст. 78). Исходя из системного анализа Конституции РФ (ст. ст. 3, 10, 11, 77, 78), оптимальным представляется понимание государственной власти как совокупности государственно-правовых полномочий, в основном реализуемых соответствующими правопредставителями государства – органами государственной власти.

Государственная власть как система характеризуется наличием внутренней структуры, которая отражает координационные и субординационные связи, складывающиеся между государственными органами на федеральном и региональном уровнях государственной власти. Следовательно, система органов государственной власти составляет центральное звено государственной власти.

Но как тогда соотнести понятие государственной власти с категорией «система государственной власти», которым оперирует ч. 3 ст. 5 Конституции РФ? Соглашаясь, что последнее понятие можно рассматривать как более широкое, чем явления «государственная власть» и «система органов государственной власти»<sup>15</sup>, следует все же уточнить и выстроить в логический ряд указанные категории, где система государственной власти будет включать в себя государственную власть, в рамках которой функционирует система органов государственной власти. Однако и такая характеристика будет неполной. Поэтому справедливо отмечается, что система государственной власти есть структурно организованная целостность, обладаю-

---

<sup>10</sup> Чиркин В.Е. Законодательная власть. М., 2008. С. 38–40.

<sup>11</sup> См.: Королев А.И., Мушкин А.Е. Государство и власть // Правоведение. 1963. № 2. С. 16; Волков Ю.Г. и др. Легитимность политической власти (методологические проблемы и российские реалии) М., 1996. С. 36; Морозов А.В. Исполнительная власть: сущность, структура, система: учебное пособие. Владимир, 2004. С. 9.

<sup>12</sup> Алексеев Н.Н. Русский народ и государство. М., 1998. С. 485.

<sup>13</sup> Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. М., 1914. С. 250.

<sup>14</sup> Малый А.Ф. Государственная власть как правовая категория // Государство и право. 2001. № 3. С. 99.

<sup>15</sup> Морозов А.В. Указ. соч. С. 13.

щая интегративными свойствами, элементами которой выступают государственная власть и система субъектов ее осуществления<sup>16</sup>.

Однако круг последних не ограничивается органами государственной власти, в число ее субъектов входят, как население соответствующих публично-территориальных образований, так и органы местного самоуправления, реализующие отдельные государственные полномочия (ч. 2 ст. 132 Конституции РФ)<sup>17</sup>, а в определенных случаях – общественные формирования и граждане, участвующие в осуществлении государственных функций (обеспечении правопорядка, безопасности и защите конституционных прав личности).

При этом в системе государственной власти следует выделить три вида связей: горизонтальные, например, отношения глав регионов, которые, как правило, следует рассматривать как координационно-партнерские; вертикальные, в основном связанные с субординационными отношениями вышестоящих и нижестоящих государственных органов, например, отношения Правительства РФ и высших исполнительных органов субъектов РФ; субординационно-координационные, обеспечивающие эффективное функционирование и взаимодействие ветвей государственной власти и муниципальной власти, органы которой реализуют отдельные государственные полномочия для достижения целей государственной власти.

Понятие государственной власти связывается с ее основной функцией – государственным управлением. Управление неотделимо от понятий власти и государственной власти.

Властность управления обуславливает возникновение организационных связей, обеспечивающих подчинение управляемых воле субъекта управления. Именно власть формирует единую, отвечающую публичным интересам организационно-управляющую волю, регулирует социальные процессы и обеспечивает создание социального порядка.

К числу признаков государственно-правового характера управления относят:

- осуществление функций государства при соблюдении его публичных интересов и обеспечении прав и свобод граждан;
- функции управления осуществляются специально уполномоченными государством субъектами;
- все субъекты государственного управления обязаны действовать в пределах компетенции, установленной для них законами и иными нормативными правовыми актами<sup>18</sup>.

Ключевое место в организации государственного управления занимает принцип разделения властей, главной задачей которого является создание эффективного и сбалансированного механизма государственной власти и исключение возможности ее узурпации.

Для эффективности государственного управления используется комплексный подход, который обеспечивается построением организационной структуры государственного управления и определением в ней правового статуса каждого органа государственного управления. Организация государственного управления должна осуществляться исходя из реализации принципа разделения властей как по горизонтали на законодательную, исполнительную и судебную, так и по вертикали – на федеральный и региональный уровни.

В центре комплексного подхода к государственному управлению лежит правовое регулирование. Следовательно, осуществление государственной власти должно быть прописано юридически. И в государственном управлении действует не свобода усмотрения, а императив

---

<sup>16</sup> Там же С. 13–14.

<sup>17</sup> В этой связи справедливо отмечается в литературе о самостоятельности муниципальной власти только в пределах ее полномочий. См.: Соловьев С.Г. Система публичных институтов муниципального права: автореф. дисс... докт. юрид. наук. М., 2005. С. 34.

<sup>18</sup> См.: Стариков Ю.Н. Курс административного права. М., 1998. С. 155–157; Парламентское право России / отв. ред. О.Н. Булаков М., 2006. С. 33.

долженствования, в соответствии с которым любой орган обязан активно реализовывать собственную компетенцию<sup>19</sup>.

Государственная власть в России строится на двух взаимосвязанных принципах: «единстве системы государственной власти» (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ) и «разделении властей» (ст. 10 Конституции РФ). На первый взгляд эти принципы могут восприниматься как взаимоисключающие, поскольку имеется противоречие между единством и разделением властей. Однако такое противоречие снимается с применением системного подхода к государственной власти. В качестве методологического ориентира может быть использован опыт системных исследований правовых явлений<sup>20</sup>.

Действительно, природа государства предполагает установление единой государственной власти, которая может осуществляться разными органами на основе принципа разделения властей. В какой взаимосвязи находятся принципы единства государственной власти и разделения властей? Возможно ли их сочетание?

Принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную содержится во многих современных конституциях и зачастую рассматривается «в связке» с принципом единства государственной власти.

Впервые положение о необходимости соотношения рассматриваемых принципов было раскрыто в работах Ж.-Ж. Руссо (1712–1778), который, по сути, выступая против идеи разделения властей, отстаиваемой Дж. Локком, Ш. Монтескье, утверждал, что вся власть должна принадлежать народу, а организационно осуществляться в народных собраниях и представительных органах. Поэтому не без оснований некоторые дореволюционные государствоведы (Н.М. Коркунов, Н.И. Лазаревский) высказывали весьма осторожное и критичное отношение к принципу разделения властей, усматривая в нем возможную угрозу нарушения единства государственной власти<sup>21</sup>.

В современной литературе также нередко можно встретить критику принципа разделения властей, которое может привести к противопоставлению трех «самостоятельных властей» и размыванию единства государственной власти. Однако такой подход требует четкого разграничения и учета двух обстоятельств: во-первых, современные политико-правовые реалии Российского государства не вполне соответствуют классическим представлениям о теории разделения властей; во-вторых, важно учитывать тенденции к постепенному размыванию концепции разделения властей, в том числе путем включения в такую триаду новых ветвей власти<sup>22</sup>.

В таких условиях требуется как переосмысление содержания обозначенных принципов, так и выявление возможности и необходимости их сочетания и взаимовлияния.

Определим сущность рассматриваемых принципов. В современных условиях единство государственной власти предполагает, что, во-первых, в ее основе лежит единая воля народа, который является ее источником, во-вторых, государственная власть – единая по своему социальному характеру и единственная государственная власть в конкретном обществе; в-третьих, она реализует общие цели и задачи, стоящие перед государством, и; в-четвертых, в организационно-правовом единстве выполняет в разных формах и разными методами единые функции государственного аппарата.

---

<sup>19</sup> См.: Айбазов Р.У. Конституция и управление федеративным строительством в условиях глобализации. М., 2005. С. 191–203.

<sup>20</sup> См.: Керимов Д.А. Философские проблемы права. М., 1972. С. 274–287.

<sup>21</sup> См.: Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1904. С. 352; Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1910. С. 27–28.

<sup>22</sup> См.: Окулич И.П., Усатов Д.Н. Конституционно-правовые основы деятельности государственных контрольно-счетных органов в РФ: монография. Челябинск, 2008. С. 72–73.

Единство системы государственной власти не исключает, а предполагает наличие и определенную степень автономности ее элементов, что является гносеологической основой концепции разделения властей<sup>23</sup>.

В одном государстве не может быть двух и более самостоятельных государственных властей. Государственная власть как целостное явление едина. Но она может структурироваться в зависимости от выполняемых функций на различные ветви и уровни.

Вместе с тем государственная власть – целостная система, где ветви власти есть элементы целого, которые действуют системно и согласованно, а сама система определяет их качества, формы и методы. И система сдержек и противовесов, положенная в основу принципа разделения властей, предполагает не только обособленность каждой ветви государственной власти, но и конструктивное функционирование, взаимодействие и взаимопроникновение ветвей государственной власти. Например, такое возможно при делегировании парламентом своих полномочий Президенту РФ и Правительству РФ, что подтвердил Конституционный Суд РФ<sup>24</sup>. Показательно и решение Суда о возможности Президентом РФ издавать указы, восполняющие пробелы в законотворчестве при условии их временного характера и соответствия Конституции РФ<sup>25</sup>.

Другой пример – принятие концепции регламентарной власти, при которой акты, имеющие, по сути, силу закона, издаются на основе конституции государства. При такой модели в конституции четко закрепляется перечень вопросов, которые регулируются только актами парламента, все остальные вопросы изначально могут регулироваться актами президента и/или правительства (Франция).

Поэтому наряду с признанием идеи и практики единству государственной власти необходимо принятие в сочетании с ней концепции разделения властей, которая традиционно закрепляет триаду властей, что нашло отражение и в Конституции РФ (ст. 10). Вместе с тем в современных конституциях и доктрине появляются новые, иные ветви власти (избирательная, гражданская, президентская, надзорная, контрольная и др.)<sup>26</sup>, что обуславливает тенденцию к размыванию сложившейся триады властей. Поэтому некоторые авторы критически оценивают такой подход, полагая, что выделение иных ветвей власти есть искусственная градация, представляющая смешение разнопорядковых понятий<sup>27</sup>. Иногда встречается и более категоричные позиции ученых<sup>28</sup>.

В связи с этим верно отмечается в литературе, что единство государственной власти и разделение ее ветвей не противоречат друг другу, а при правильном понимании этих явлений сочетаются в условиях демократических режимов<sup>29</sup>.

Поэтому разделение ветвей государственной власти возможно только при сохранении ее единства. Каждая ветвь имеет тот же социальный характер и действует в заданных единством государственной власти направлениях.

---

<sup>23</sup> Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 70–78.

<sup>24</sup> Постановления Конституционного Суда РФ от 6 апреля 2004 г. № 7-П, от 29 ноября 2006 г. № 9-П. Здесь и далее приводятся дата принятия и номер нормативного акта. Документы использованы по состоянию на 1 февраля 2015 г. Место нахождения документов – справочная правовая система Консультант Плюс.

<sup>25</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П.

<sup>26</sup> См., напр.: Автономов А.С. Избирательная власть. М., 2002; Байкин И.М. Прокуратура как основное звено в формировании надзорной власти в России // Современное право. 2009. № 8; Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М., 1996; Чиркин В.Е. Президентская власть // Государство и право. 1997. № 5.

<sup>27</sup> Горобец В.Д. Доктрина разделения властей и права человека // Журнал российского права. 1998. № 4. С. 167.

<sup>28</sup> Например, по мнению О.Е. Кутафина, выделение президентской власти в качестве самостоятельной ветви с сохранением за ней каких-либо элементов триады означает полный отказ от разделения властей. Теория разделения властей никогда не преследовала объединить в известной триаде все существующие в государстве власти, ее задачей было разделение ведущих, судьбоносных ветвей государственной власти, имеющих значение для демократического устройства государства. См.: Кутафин О.Е. Глава государства. М., 2012. С. 16–17.

<sup>29</sup> Чиркин В.Е. Законодательная власть. С. 76–77.



Государственная власть едина, подчеркивает Б.С. Эбзеев, но функции ее – законодательство, управление и правосудие – осуществляются различными органами, каждый из которых имеет отдельные полномочия, которые в рамках классических для прошлого представлений о разделении властей входили бы в компетенцию других органов<sup>30</sup>. Поэтому, современная юридическая доктрина и практика должны учитывать трансформацию содержания принципа разделения властей в процессе историко-правового развития России, а также особенности ее отражения в конституционном законодательстве зарубежных государств<sup>31</sup>.

Единство государственной власти выражается в наличии государственного аппарата, включающего в себя законодательные, исполнительные и судебные органы, совокупная компетенция которых охватывает все полномочия, необходимые для осуществления внутренних и внешних функций государства. Федеральные и региональные государственные органы, действуя на основе разделения властей как самостоятельные органы, одновременно выступают в качестве единой государственной власти. Это достигается единством ключевых принципов, производность полномочий, наличием организационно-правовых сдержек и противовесов, при которых все органы сообразно своим функциям участвуют в выработке государственной политики, принятии законов и их реализации; политика и законы отражают общую позицию единой государственной власти<sup>32</sup>.

Единство государственной власти обеспечивается деятельностью Президента РФ как гаранта Конституции РФ, который призван обеспечить согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ)<sup>33</sup>. Для этого глава государства наделен обширными конституционными полномочиями, позволяющими ему оказывать существенное влияние на состав, структуру, организацию и деятельность органов государственной власти в России, отменять (ч. 3 ст. 115 Конституции РФ) или приостанавливать (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ) действие актов органов исполнительной власти. Причем, последние «образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации» (ч. 2 ст. 77 Конституции РФ), федеральные органы исполнительной власти могут создавать свои территориальные органы, по соглашению друг с другом федеральные и региональные исполнительные органы государственной власти могут делегировать осуществление части своих полномочий с одного уровня государственной власти на другой (ст. 78 Конституции РФ).

Государственное единство не ограничивается вопросами территориальной целостности, отмечает Б.С. Эбзеев, оно представляет собой более широкое явление, синтезирующее социальное, правовую, политическую, экономическую общность России как государства, в основе которой единство многонационального народа России, ее территориальная целостность и единая государственная власть<sup>34</sup>. Ученый рассматривает государственное единство как научную категорию, которая включает в себя ряд компонентов (сущность, содержание, форма, основные субъекты и объекты государственного единства, принципы, механизм, факторы государ-

<sup>30</sup> Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М., 2014. С. 208.

<sup>31</sup> См.: Барнашов А.М. Теория разделения властей: становление, развитие, применение. Томск, 1988; Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд. М., 1995; Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М., 2014; Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств. М., 1995; Чеботарев Г.Н. Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации. Тюмень, 1997; Шевцов В.С. Разделение властей в Российской Федерации. М., 2004.

<sup>32</sup> См.: Андреев А.Ф. Российская Федерация как суверенный субъект международных отношений // Государство и право. 2014. № 9. С. 71–72.

<sup>33</sup> См. подр.: Безруков А.В. Роль Президента в механизме реализации конституционных принципов федерализма, единства государственной власти и разделения властей // Политика и общество. 2013. № 3. С. 263–268; Левакин И.В. Государственное единство России: теоретико-правовое исследование: дисс.... докт. юрид. наук. М., 2003; Панов А.А. Президент Российской Федерации как гарант государственного единства: дисс.... канд. юрид. наук М., 2008.

<sup>34</sup> Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. С. 304.

ственного единства)<sup>35</sup>. Вместе с тем, в число субъектов государственного единства наряду с многонациональным народом РФ и Российской Федерацией, представляется целесообразным включить субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, которые наряду с государственными и негосударственными структурами соучаствуют в процедуре укрепления единства и целостности государства.

Таким образом, концепция единства государственной власти и разделения ее властей должна восприниматься как возможность сочетания единства в многообразии, причем многообразие власти не должно ограничиваться разделением ее на ветви, речь должна идти и о вертикальном разделении государственной власти на федеральный и региональный уровни.

Итак, разделение властей не может рассматриваться как их разрыв, полная обособленность, ветви государственной власти «обречены» на взаимодействие друг с другом и «проникают» друг в друга, периодически возлагая на себя функции другой власти.

Однако в литературе концепция разделения властей подвергается справедливой критике, ряд авторов усматривают в ней односторонний характер, в том числе и с точки зрения терминологии. В.Е. Чиркин, например, предлагает сформулировать ее как концепцию единства государственной власти и разделения ее ветвей. С одной стороны, новые отношения, на которые оказывает воздействие государственная власть, ведут к разрастанию ее интегрирующей роли. С другой – новые сферы государственного управления обуславливают как децентрализацию, так и деконцентрацию государственной власти, что влечет создание новых органов и способов государственного управления. Такие тенденции, во-первых, ведут к возможности создания новых ветвей государственной власти по горизонтали, и, во-вторых, свидетельствуют о вертикальном разделении государственной власти, как минимум, на два уровня – федеральный и субъектов РФ, между которыми требуется сбалансированное осуществление централизации и децентрализации государственной власти.

В практике конституционного правосудия выработаны критерии баланса конституционных ценностей централизации и децентрализации, что требует установления для каждой сферы регулируемых общественных отношений разумной меры публично-властного воздействия и саморегулирования. Принцип баланса централизации и децентрализации, непосредственно не закрепленный в Конституции РФ, как справедливо отмечает Н.С. Бондарь, имеет объективные конституционные предпосылки, а на формально-юридическом уровне его источником являются более общие юридические постулаты, связанные с признанием в качестве основополагающих принципов разделения властей, федерализма, местного самоуправления, с одной стороны, а также свободы и автономии индивида, частной инициативы, неприкосновенности собственности и т. д. – с другой<sup>36</sup>.

В этой связи значимыми представляются правовые позиции Конституционного Суда РФ, который неоднократно обращал внимание на то, что вытекающие из конституционного принципа разделения властей требования распределения публично-властных полномочий и недопустимость концентрации власти у одного из соответствующих органов должны быть соотнесены с требованиями взаимного уравнивания ветвей единой государственной власти, невозможности ни одной из них подчинить себе другую<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Там же. С. 305–307.

<sup>36</sup> См.: Бондарь Н.С. Аксиология судебного конституционализма: конституционные ценности в теории и практики конституционного правосудия. М., 2013. С. 42–43.

<sup>37</sup> См.: Постановления Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П, от 29 мая 1998 г. № 16-П, от 11 декабря 1998 г. № 28-П; Так же см. Бондарь Н.С. Указ соч. С. 43–44.

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.