

## **Содержание:**

# **Введение**

Обратимся к современной юридической литературе, чтобы понять, каков взгляд юриспруденции на назначение власти и государственной власти в настоящий момент. Позиции многих ученых в настоящее время, в общем, сходятся на том, что государственная власть предназначена для устранения хаоса и сохранения мира. То есть, особого изменения научных позиций по рассматриваемому вопросу не произошло. Вот одна из точек зрения современной науки на назначение государственной власти (да и власти вообще): «Основная цель всякого социума – сохранение его целостности. Для этого оно не должно быть хаотично функционирующим. Какие-то процессы должны стимулироваться, а какие-то регламентироваться или даже пресекаться. Следовательно, самая общая функция системы власти – регулятивно-управленческая. В этом её назначение и в этом её оправдание, её легитимность». В данном высказывании прослеживается основная идея: обществу необходимо сохранять свою целостность. И чтобы ее сохранять, общество не должно быть хаотично функционирующим – в нем должны царить спокойствие и порядок. Чтобы это осуществлялось, необходимы регулирование и управление процессами, протекающими в социуме, а обеспечить это регулирование в состоянии только государственная власть. Несколько отличающейся является позиция Н.В. Макарейко, по мнению которого, назначение государственной власти заключается в улучшении условий жизни населения, повышении их благосостояния. Такой подход представляется весьма позитивным, но отстраненным от современных реалий. Сомнительно, что в настоящее время государственная власть является структурой, предназначенной для улучшения благосостояния всех граждан. То, что государственная власть является каналом улучшения собственного уровня жизни для той группы людей, которая ею обладает – бесспорно. Но то, что назначение власти заключается в повышении уровня жизни всех граждан – весьма сомнительно. Думается, что необходимость государственной власти как явления обусловлена тем, что это единственная сила, способная упорядочить и организовать жизнь общества.

Цель работы – рассмотреть отдельные аспекты понятия власти и проблемы развития и современного состояния государственной власти.

Для достижения поставленной цели решались следующие задачи:

- 1) исследовать различные подходы к определению и пониманию власти и государственной власти;
- 2) выделить принципы и признаки государственной власти;
- 3) проанализировать актуальные вопросы легальности и легитимности государственной власти.

Объектом данного исследования является комплекс правоотношений, складывающихся в процессе рассмотрения особенностей государственной власти.

Предметом исследования выступают закономерности развития государственной власти. Говоря о научной значимости основных аспектов нашей темы, следует указать на непреходящее значение разработки проблем государственной власти.

Нормативную и информационную основу исследования составили положения, закрепленные в российском и зарубежном законодательстве, касающиеся особенностей государственной власти, а также фактические данные, опубликованные в периодической печати.

Методологической основой исследования являются принципы объективности и системности научного анализа, базирующиеся на общенаучных и частнонаучных методах познания: диалектический, исторический, формально – логический, сравнительно – правовой, структурно – системный и другие методы научного исследования.

Структура работы обусловлена целью и задачами настоящего исследования и состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованных источников.

## **1 Понятие и система органов государства**

### **1.1 Понятие, признаки и виды органов государственной власти Российской Федерации**

В Российской Федерации, как и в любом демократическом государстве, его органы представляют собой одну из форм осуществления народом принадлежащей ему

власти. При этом в системе управления делами государственно-организованного общества, обеспечении его безопасности и прогрессивного развития именно они играют основополагающую роль, поскольку названные задачи в современных условиях требуют только профессионального решения, что не обеспечивается через использование форм прямой демократии. Учитывая данное обстоятельство, конституционное право современных государств уделяет достаточно большое внимание правовому регулированию основ построения и функционирования систем своих органов. В Российской Федерации в связи с принятием Конституции 1993 года система её государственных органов претерпела кардинальные изменения, особенности которых ещё не до конца осознаны не только рядовыми гражданами, но и некоторыми политиками и даже сотрудниками самих этих органов. Кроме того, российской наукой ещё не проработаны в должной мере некоторые теоретические аспекты интересующей нас проблемы. Например, в литературе до сих пор нет общепризнанного определения органа государственной власти и перечня его сущностных признаков, отсутствует единая классификация существующих в стране властных структур, специалистами по-разному трактуется соотношение даже таких базовых понятий как «орган государственной власти», «государственный орган», «орган государства» и прочее. Названные и иные обстоятельства требуют более подробного рассмотрения конституционных основ отечественной системы органов государственной власти, под которыми в рамках данной работы понимаются закрепленные в действующей Конституции РФ и гарантируемые Российским государством основополагающие принципы построения и функционирования данной системы. Однако прежде чем характеризовать особенности данной системы, первоначально уточним соотношение указанных выше исходных понятий – «орган государственной власти» и «государственный орган». В пользу важности данной проблемы свидетельствует хотя бы тот факт, что она стала предметом специального рассмотрения в Конституционном Суде РФ. В одном из его решений отмечено в этой связи, что термины «государственные органы» и «органы государственной власти» – хотя и близкие, но не совпадающие понятия. Они соотносятся как род и вид. То есть, любой орган государственной власти всегда является государственным органом, но не всякий государственный орган можно охарактеризовать как орган государственной власти. Основное отличие сравниваемых понятий состоит в том, что органы государственной власти обладают властными полномочиями и в этой связи принимают нормативные правовые акты общего действия. Учитывая данную принципиальную особенность интересующего нас понятия и обобщая имеющиеся в литературе на этот счёт мнения, орган государственной власти можно определить как юридически

оформленную, обособленную часть механизма государства, предназначенную для выполнения от имени государства его функций, наделённую в этих целях соответствующими государственно-властными полномочиями, формируемую в особом порядке, предусмотренном соответствующим законом, и действующую в присущих ей организационно-правовых формах. Исходя из приведённого определения, можно выделить важнейшие признаки органа государственной власти, отличающие его от иных социальных образований<sup>[1]</sup>.

1. Каждый орган государственной власти является юридически оформленной составной частью государственного механизма (аппарата). При этом, как известно, механизм (аппарат) государства – это система органов и учреждений, посредством которых обеспечивается выполнение функций государства. Виды и перечень государственных органов, входящих в состав данной системы, характер их взаимоотношений между собой и т.д. обязательно урегулированы законодательством соответствующей страны. Последнее обстоятельство позволяет вполне обоснованно утверждать, что каждый орган государственной власти (и вся их совокупность в целом) являются юридически оформленными.

2. Каждый орган государственной власти уполномочен государством на осуществление его функций. Так, согласно Конституции Российской Федерации (ст. 94) Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – является представительным и законодательным органом Российской Федерации. Иными словами, на указанный орган возложены представительская и законотворческая функции. Этим же нормативным актом (ст. 110) определено, что исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство РФ, из чего следует, что основной функцией Правительства РФ и возглавляемой им системы органов исполнительной власти является осуществление текущего управления делами общества, то есть государственное управление.

В соответствии со ст. ст. 118 (ч.2) Конституции РФ 1993г., судебная власть в нашей стране осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Исходя из этого, можно сделать вывод, что субъектом названного вида государственной власти являются судебные органы.

3. Каждый орган государственной власти наделён государственно-властными полномочиями. Названная особенность означает, что каждый такой орган вправе:

а) принимать решения, обязательные для исполнения другими государственными органами, должностными лицами, гражданами и их объединениями, на которых распространяется компетенция данного государственного органа;

б) организовывать реализацию названных выше решений с использованием имеющихся в его распоряжении ресурсов (например, средств государственного бюджета);

в) применять предусмотренные законом меры по охране принятых решений путём применения различных методов и мер убеждения, поощрения, а также принуждения.

Государственно-властные полномочия присущи всем органам государственной власти.

Однако эти полномочия у различных государственных органов могут иметь различные формы проявления в зависимости от тех конкретных задач и функций, которые они выполняют. Государственно-властные полномочия находят выражение в компетенции государственных органов, под которой следует понимать совокупность предметов их ведения и полномочий, которыми они наделены в отношении этих предметов ведения. Компетенция органов государственной власти определяется Конституцией Российской Федерации, конституциями (уставами) её субъектов, федеральными и региональными законами, нормативными правовыми актами Президента и Правительства Российской Федерации, а также соответствующими актами высших исполнительных органов её субъектов.

4. Каждый орган государственной власти образуется в определённом, установленном законодательством порядке.

Существующие в России органы государственной власти определённым образом классифицируются, однако единого подхода к данному вопросу в отечественной литературе не выработано.

Обобщая те мнения, которые кладутся в основу данной классификации разными авторами, можно говорить о следующих разновидностях органов государственной власти.

1. В зависимости от их назначения в системе государственной власти выделяют:

а) законодательные органы;

б) исполнительные органы;

в) судебные органы;

г) контрольные органы;

д) иные органы.

При этом к числу органов законодательной власти в Российской Федерации относятся Федеральное Собрание РФ, а также законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Федерации. Основная особенность этих органов состоит в том, что они избираются непосредственно народом и призваны выражать в своих решениях господствующую в обществе политическую волю многонационального народа Российской Федерации, придавая ей общеобязательный характер. Наиболее важные их решения принимаются в форме законов, имеющих наивысшую силу в сравнении с иными источниками российского права. К органам исполнительной власти относятся, прежде всего, высший орган исполнительной власти Российской Федерации (Правительство РФ), другие федеральные органы исполнительной власти – федеральные министерства, федеральные агентства и службы, а также органы исполнительной власти субъектов РФ. В определенных случаях все названные органы в совокупности образуют единую систему органов исполнительной власти, возглавляемую Правительством Российской Федерации (ч.2 ст. 77 Конституции РФ). Для органов исполнительной власти характерно то, что они осуществляют особый вид государственной деятельности, которая именуется исполнительно-распорядительной (государственное управление в узком значении). Данные органы непосредственно реализуют акты представительных органов государственной власти, указы Президента РФ, организуют исполнение этих актов своими постановлениями и распоряжениями, обеспечивают их исполнение и т.д. Нормативные правовые акты органов исполнительной власти не могут противоречить Конституции РФ, конституциям (уставам) её субъектов, федеральным и региональным законам, нормативным указам Президента РФ и нормативным актам глав субъектов Федерации, постановлениям и распоряжениям вышестоящих органов исполнительной власти (соответственно). Органы судебной власти в Российской Федерации – это Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, другие федеральные суды, а также суды субъектов Федерации. Основное назначение данных органов – осуществление правосудия. Необходимость выделения в системе органов государственной власти в качестве их особой разновидности контрольных

органов достаточно активно отстаивает в ряде своих работ известный отечественный государствовед В.Е. Чиркин. Главное назначение данных органов состоит в инспектировании, проверке соблюдения правовых норм, установленного порядка, распоряжений вышестоящих органов. Они выявляют факты нарушений, указывают на необходимость исправления существующего положения, сообщают соответствующим органам о выявленных недостатках для принятия мер, а нередко вправе возбуждать дело в соответствующем суде. При этом к числу контрольных органов, например, относят прокуратуру, омбудсмена, счётные палаты, органы конституционного контроля и т.д. В ходе проводимой в России административной реформы организация отечественной системы государственного контроля претерпела весьма существенные изменения, и перемены в данной сфере ещё не завершены. Применительно к условиям Российской Федерации особого упоминания заслуживает прокуратура, поскольку в отечественной системе контрольно-надзорных органов она занимает особое место. В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», прокуратура Российской Федерации – это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории России. Основной видовой особенностью органов прокуратуры является осуществление ими надзора за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также соответствие законам издаваемых ими правовых актов. Органы прокуратуры осуществляют надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу. Особую функцию прокуратуры образует участие прокуроров в рассмотрении дел судами, а также их участие в правотворческой деятельности государства[2].

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 129), Генеральный прокурор Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Президента России. Прокуроры субъектов Федерации назначаются Генеральным прокурором по согласованию с

органами государственной власти субъектов РФ. Иные прокуроры назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации самостоятельно. Полномочия, особенности организации и порядок функционирования российской прокуратуры урегулированы упомянутым выше федеральным законом РФ от 17.01.1992 г.

Помимо названных, в Российской Федерации существуют органы государственной власти, которые не могут быть отнесены ни к одной из названных выше их разновидностей. Речь идёт, например, о Центральной избирательной комиссии РФ, Центральном Банке Российской Федерации и пр.

2. В зависимости от территориальных пределов распространения их властных полномочий различают:

- а) федеральные органы государственной власти (Президент РФ);
- б) органы государственной власти субъектов РФ (Законодательное Собрание Тверской области).

3. В зависимости от правовой основы их формирования и деятельности:

- а) конституционные органы (создаются и функционируют в соответствии с Конституцией РФ – Правительство РФ, Верховный Суд РФ);
- б) органы, создаваемые на основе иных нормативно-правовых актов (федеральные службы, федеральные агентства).

4. В зависимости от способа принятия ими решений:

- а) коллегиальные органы (Федеральное Собрание РФ);
- б) единоначальные органы (Президент Российской Федерации).

5. В зависимости от характера их компетенции:

- а) органы общей компетенции (ведает многими отраслями государственного управления – Правительство РФ);
- б) органы специальной (отраслевой) компетенции (ведает отдельными сферами государственного управления – Министерство культуры);
- в) органы межотраслевой компетенции (Федеральное агентство по делам молодёжи).

6. В зависимости от порядка формирования:

- а) избираемые органы (представительные органы субъектов РФ);
- б) органы, формируемые в распорядительном порядке (федеральные агентства);
- в) органы государственной власти, формируемые по должностному принципу (Совет Безопасности РФ);
- г) формируемые в ином порядке (избирательные комиссии).

7. В зависимости от сроков их полномочий:

- а) органы государственной власти с неопределёнными сроками полномочий (Совет Федерации Федерального Собрания РФ);
- б) органы государственной власти с установленным сроком полномочий (Президент РФ избирается на 6 лет).

8. В зависимости от выполняемых ими в системе государственного управления функций:

- а) политические органы (Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, суды – они принимают политические решения);
- б) административные органы (исполнительный аппарат всех ветвей государственной власти – они реализуют решения политических органов и обеспечивают их деятельность).

9. В зависимости от их места во властной иерархии:

- а) высшие органы государственной власти (Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, высшие судебные инстанции);
- б) центральные органы государственной власти (федеральные министерства);
- в) территориальные органы (представительства) федеральных органов государственной власти (Управление ФСБ РФ по Тверской области и его районные отделы).

10. В зависимости от их состава:

- а) единоличные (Генеральный прокурор);

б) коллективные (Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации).

В своей совокупности органы государственной власти любой страны (в том числе и Российской Федерации) образуют единую систему.

## **1.2 Система органов государственной власти России**

Система государственной власти России, особенности ее организации и функционирования напрямую связаны с федеративным устройством государства. Федеративная организация государственной власти, то есть федерализм как принцип территориальной организации власти и федеративное устройство как политико-территориальная организация государства, закреплены в двух главах Конституции РФ (статьи 1 и 5 главы I и глава III).

Государственная власть в федеративном государстве осуществляется на двух уровнях: федеральном и уровне субъектов федерации. При всех различиях в подходах к определению признаков федеративного государства двухуровневая организация государственной власти является общепризнанным и несомненным признаком федеративного государства[3].

Федеральные органы государственной власти и органы государственной власти образуют систему органов государственной власти (систему государственной власти) Российской Федерации. Вместе с тем понятие «система органов государственной власти» не имеет четкого и однородного истолкования[4]. Законодательство не дает определения понятия «системы органов государственной власти». Можно лишь опираться на положения пункта «г» статьи 71 Конституции РФ, относящей к ведению Российской Федерации: установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядок их организации и деятельности, и пункта «н» части 1 статьи 72, относящей к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов: установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления. В связи с этим проблемы определения понятия «системы органов государственной власти» представляются вполне актуальными и современными. Этой проблеме уделено достаточно много внимания, но даже беглый взгляд позволяет увидеть, что при всей схожести определений все же

имеются существенные отличия в акцентуации на деталях.

Так, Б.П. Елисеев рассматривает систему органов государственной власти как сочетание трех ветвей власти, структурно и организационно разделенных (по выполняемым функциям и занимаемым уровням) и вместе с тем связанных интегрирующим институтом главы государства, правовыми нормами и реализующих функции государства[5].

Согласно определению О.Е. Кутафина, «система органов государственной власти – совокупность всех органов государственной власти, взаимосвязанных и взаимодействующих в ходе осуществления государственной власти»[6]. С.В. Нарутто полагает, что «система органов государственной власти – совокупность разнообразных организационно-правовых форм осуществления государственной власти. Понятие охватывает две относительно самостоятельных вида подсистем: системы федеральных органов государственной власти и системы органов государственной власти субъектов федерации»[7]. То есть, если Б.П. Елисеев указывает на интегрирующую роль главы государства, то, к примеру, С.В. Нарутто увязывает понятие системы органов власти с федеративным устройством государства. Наличие официального толкования, данного Конституционным Судом РФ, согласно которому «под системой федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, следует понимать единство взаимосвязанных федеральных органов различных ветвей государственной власти, которое, исходя из разграничения полномочий при осуществлении законодательных, исполнительных и судебных функций, обеспечивает баланс этих властей, систему взаимных сдержек и противовесов» также не дает полного представления о системе органов государственной власти в федеративном государстве, и по-прежнему остаются актуальными вопросы организации вертикали власти, которая также представляется системой, особенно в сфере исполнительной власти.

1. Система федеральных органов власти установлена Конституцией РФ (ч. 1 ст. 11), и ни один орган, кроме перечисленных в Конституции (сформированных указанными органами), не вправе функционировать на территории Российской Федерации. Несколько сложнее выглядит конституционное регулирование организации системы органов государственной власти субъектов федерации.

Установление системы органов государственной власти субъектов Федерации отнесено к ведению субъектов Федерации на основе общих принципов, установленных федеральным законом (ст. 77 Конституции РФ). Согласно другой конституционной норме установление общих принципов организации системы

органов государственной власти и местного самоуправления относится к совместному ведению Российской Федерацией и ее субъектов (п. «н» ч. 1 ст. 72). Действительно, общие принципы организации системы органов государственной власти субъектов федерации определены одноименным федеральным законом. Однако общие принципы организации системы органов государственной власти должны касаться в целом системы органов государственной власти, то есть системы органов государственной власти Российской Федерации, которая, в свою очередь, состоит из двух подсистем. Общие принципы организации системы органов государственной власти, о которых говорится в пункте «н» статьи 72 и общие принципы организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти как федеральных, так и региональных, должны соотноситься как общее и целое. Соответственно, если следовать тексту пункта «н» ст. 72, должен быть принят еще один федеральный закон, который установил бы общие принципы организации системы органов государственной власти Российской Федерации. Более логичным кажется «перенесение» указанной нормы в части, касающейся системы органов государственной власти, в статью 71 Конституции, поскольку принципы являются общими для всей системы государственной власти, и устанавливать их должна (вправе) Российская Федерация. В то время как ее нахождение в статье 72, устанавливающей вопросы совместного ведения, предполагает, что и субъекты Федерации вправе принимать законы, устанавливающие общие принципы организации системы государственной власти (ч. 2 ст. 76). Действующий же Федеральный закон (Федеральный Закон от 6 октября 1999 № 184 (в ред. от 03.08.2018) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»), следуя положениям части 1 статьи 77 Конституции, оставил за рамками установления общие принципы организации системы органов государственной власти Федерации в целом, и «урегулировал лишь отдельную сферу государственно-властных отношений, связанных с федеративной структурой».

В связи с этим отметим, что принятие указанного Федерального закона (в соответствии с ч. 1 статьи 77 Конституции), выявило, что федеральный законодатель весьма расширительно истолковал круг вопросов и принципов, относящихся к общим, продемонстрировав при этом субъективный подход, отнюдь не «базирующийся на объективных критериях»[\[8\]](#). Это привело к тому, что в сфере регулирования вопросов организации системы государственной власти федеральный законодатель фактически не оставил субъектам Федерации каких-либо возможностей для самостоятельного регулирования.

В литературе отмечается, что в большинстве зарубежных федераций система и принципы организации власти в субъектах федерации не регулируются федеральными законами, поскольку эта сфера справедливо рассматривается как одна из немногих сфер исключительного ведения самостоятельности субъектов.

В связи с этим регулирование вопросов организации государственной власти субъектов федерации специальным федеральным законом выглядит как определенный диссонанс в общей логике федеративного государственного устройства<sup>[9]</sup>, так как речь идет не только об общих принципах, но и о конкретных вопросах организации и деятельности органов государственной власти субъектов федерации.

Примечателен в этом плане пример Республики Саха (Якутия), которая в свое время, когда в федеральный закон были внесены изменения, касавшиеся отмены выборов глав субъектов РФ, в попытке отстоять остатки самостоятельного установления системы органов власти, была вынуждена прибегнуть к такой сомнительной юридико-технической уловке, как приостановление действия отдельных положений своей Конституции, устанавливавших порядок избрания высшего должностного лица республики (Действие отдельных статей Конституции Республики Саха (Якутия), устанавливающих выборность Президента Республики Саха (Якутия), было приостановлено на неопределенное время Конституционным Законом Республики Саха (Якутия) от 25 апреля 2006 года 3 № 675-III. Впоследствии Конституционным законом РС (Я) от 08.06.2012 1076-3 № 1033-IV, соответствующие нормы были признаны утратившими силу). При этом стоит напомнить, что, безусловно, после внесения изменений в федеральное законодательство субъекты федерации обязаны приводить свое законодательство в соответствие с измененным федеральным. Однако вплоть до вынесения решения Конституционным Судом РФ 21 декабря 2005 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» многие субъекты Федерации, в том числе и Саха (Якутия), заняв выжидательную позицию, не торопились с изменением своего законодательства, заняв выжидательную позицию.

Впрочем, ситуация в корне изменилась, когда в 2012 г. были внесены очередные изменения в федеральное законодательство, связанные с возвратом к выборам, хоть и модифицированным.

2. Возвращаясь к системе органов государственной власти, заметим, что за пределами конституционного регулирования остается вертикальная система органов государственной власти (кроме судебной, к тому же и она является вертикальной в федеральном аспекте, но не в федеративном). В связи с этим в литературе высказываются различные мнения. Одни авторы считают, что необходимо говорить о системе законодательной власти. Так, С.В. Нарутто считает, что части федеральной системы органов государственной власти и части системы органов государственной власти субъектов федерации в сочетании с частями обеих указанных систем образуют собственные системы: законодательной власти, исполнительной власти, судебной власти, систему прокуратуры. Аналогичного мнения придерживается В.А. Лебедев: «... если есть вертикаль исполнительной власти, то должна быть и вертикаль законодательной власти. Законодательная власть субъекта федерации должна занять место в вертикали, где, с одной стороны, Совет Федерации и Государственная Дума сверху, и, с другой стороны, представительный орган местного самоуправления снизу. Это вертикаль представительных органов, которые поддерживают друг друга и вместе занимаются тем, что называется «контроль за исполнением законов...». Кроме того, законодательная власть, если говорить о вертикали, очень хорошо могла бы решать вопросы, касающиеся законодательного регулирования в сфере совместного ведения...»[\[10\]](#). Другие же выступают либо против, аргументируя тем, что «именно в том, что законодательные органы федерации и ее субъектов не образуют единую систему органов государственной власти, и заключается особенность федеративных отношений, специфика разделенного законотворчества на федеральном и региональном уровнях в федеративном государстве»[\[11\]](#). На наш взгляд, о системе законодательной власти в федеративном государстве может говорить с обобщенно-теоретических позиций, выявляя при этом схожие организационно-функциональные характеристики законодательных (представительных) органов: «Если подразумевать под системностью сходство в назначении органов в государстве, ...осуществление одних и тех же родственных функций, использование аналогичных форм деятельности и т.д., то факт системности представительных учреждений налицо». Действительно, по способу формирования, по порядку деятельности и осуществляемым функциям все законодательные и представительные органы могут образовать некую совокупность, целью обозначения (выделения) которой является перечисление соответствующих органов: Федеральное Собрание РФ, законодательные (представительные) органы субъектов федерации, представительные органы местного самоуправления. Вместе с тем, если брать во внимание признаки

системы: целостность, структурность, взаимодействие с окружающей средой, фрактальность, иерархичность, дифференциация, интеграция, внутренняя противоречивость и единство[12], то при этом органы законодательной власти не могут образовывать целостную систему, связанную иерархическими (субординационными) отношениями. Кроме того, органы законодательной власти отделены друг от друга предметом ведения. Вопросы ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ) и вопросы совместного ведения (ст. 72), вопросы ведения субъектов федерации (ст. 73) – это вопросы законодательной компетенции органов законодательной власти соответствующего уровня. Следовательно, уровни законодательной власти разделены друг от друга не только организационно (по порядку формирования), но и компетенционно, когда ни один из уровней законодательной власти не может осуществлять нормотворчество вне пределов своей компетенции (тот факт, что федеральный законодатель, по всеобщему признанию, регулирует все, что подлежит регулированию в сфере совместного ведения, можно отнести к деформации федеративных отношений, дисбалансу в этой системе). В сфере исполнительной власти государственные органы образуют несколько систем. Во-первых, федеральные органы исполнительной власти образуют систему, которая, являясь составным элементом единой системы федеральных органов государственной власти, имеет такие же характеристики.

Конституция Российской Федерации применительно к системе федеральных органов исполнительной власти регламентирует лишь вопросы организации и деятельности Правительства Российской Федерации, осуществляющего согласно ее статье 110 исполнительную власть Российской Федерации, устанавливает состав Правительства Российской Федерации, а также предусматривает полномочие федеральных органов исполнительной власти создавать свои территориальные органы (статья 78, часть 1). При этом на конституционном уровне не устанавливаются ни полный перечень федеральных органов исполнительной власти, ни их возможные виды, различающиеся своим правовым статусом. Во-вторых, в соответствии с ч. 2 ст. 77 Конституции РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Вместе с тем, несмотря на то, что Конституционный Суд РФ уже более десяти лет назад указал на то, что «в целях построения единой системы исполнительной власти в Российской Федерации федеральный законодательный орган – Федеральное Собрание (прежде всего, Государственная Дума) и законодательные (представительные) органы субъектов

Российской Федерации обязаны принять в пределах своей компетенции соответствующие законы», до сих пор в отсутствуют федеральные законы, которые регулировали бы взаимоотношения органов исполнительной власти, образующих систему. Вопросы системы федеральных органов исполнительной власти регулируются лишь Указом Президента РФ, который формально является подзаконным актом. Согласно Указу в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. По мнению ряда исследователей, это ведет к неопределенности в исполнительной сфере государственно-властного взаимодействия и, соответственно, к дублированию государственных функций. В целом соглашаясь с таким мнением, тем не менее, можно отметить, что дублирование функций возможно и необходимо в федеративном государстве (для этого и существуют две системы государственной власти: каждая система решает одни и те же задачи, но только на своем уровне). Так, функциям федеральных министерств, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации (министерства здравоохранения, культуры, образования и науки, природных ресурсов и экологии, промышленности и торговли, регионального развития, сельского хозяйства, транспорта и др.), аналогичны функции создаваемых в субъектах федерации министерств (департаментов, управлений). Различие обосновывается лишь масштабом решаемых задач и обусловленной ими специфики реализации функций: федеральные министерства, помимо общей функции исполнения законов, должны осуществлять выработку общегосударственной политики и общегосударственную координацию в установленной сфере, а органы исполнительной власти субъектов – те же функции, но в пределах одного субъекта.

В негативном плане можно отзываться лишь о дублировании полномочий в решении одного и того же конкретного вопроса, о необоснованном вмешательстве, как правило, со стороны федерального центра, в регулирование и правоприменительную практику по конкретным вопросам экономической и социальной жизни субъекта федерации (что имеет место в действительности).

Кроме того, возникают сомнения в целесообразности различного рода территориальных подразделений федеральных органов с задачами координировать и контролировать деятельность не только своих структур, но и исполнительных органов субъектов Федерации.

Вместе с тем отметим, что на практике отсутствие закона о системе органов исполнительной власти все же не стало препятствием в функционировании единой

системы исполнительной власти, организация которой в значительной мере урегулирована подзаконными актами. В литературе также сложилось в целом единообразное понимание системы органов исполнительной власти: «система органов исполнительной власти – это ... совокупность видов конкретных органов, выполняющих возложенные на них задачи и функции управленческого характера» [13]; «система органов исполнительной власти – это совокупность органов государственной власти, наделенных компетенцией в области государственного управления, и имеющих свое специальное назначение, организационную структуру и нормативно определенную компетенцию, необходимую для решения задач и осуществления функций управления» [14].

Итак, можно привести обобщающее определение: под системой федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, установление которой отнесено к ведению Российской Федерации (статья 71, пункт «г», Конституции Российской Федерации), следует понимать единство взаимосвязанных федеральных органов различных ветвей государственной власти, которое, исходя из разграничения полномочий при осуществлении законодательных, исполнительных и судебных функций, обеспечивает баланс этих властей, систему взаимных сдержек и противовесов.

Отметим, что эффективность системы органов государственной власти определяется в конечном итоге уровнем благосостояния общества государственного управления в целом, что предопределяет необходимость дальнейшего поиска оптимальных форм ее совершенствования. При этом весьма важное значение имеет учет различий между субъектами Федерации, а также имеющегося у них опыта самоорганизации и самоуправления, оказавшего значительное влияние на их развитие.

## **2 Проблемные аспекты государственных органов в современной России**

### **2.1 Разделение властей как основа построения и функционирования системы органов власти демократического государства: понятие,**

# назначение, особенности реализации в условиях Российской Федерации

Необходимость специального и более детального рассмотрения одного из названных выше принципов, лежащих в основе системы органов власти любого демократического правового государства – принципа разделения властей – вполне закономерна. Она обусловлена особой ролью данного принципа в организационном механизме демократического и правового государства, длительным отрицанием концепции разделения властей отечественной наукой государственного права, наличием довольно обширной негативной практики функционирования «разделенной власти» в условиях постсоветской России (первая половина 90-х годов XX века), неоднозначной трактовкой некоторых её положений российскими специалистами до настоящего времени и рядом иных обстоятельств. В самой общей постановке разделение властей представляет собой одновременно политико-правовую доктрину и важнейший конституционный принцип, которые лежат в основе организации системы власти демократического, правового и конституционного государства. В ст. XVI французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г. в этой связи прямо говорится: «Любое общество, в котором не обеспечено осуществление прав и не закреплено разделение властей, не имеет конституции»<sup>[15]</sup>. Истоки данной теории возникли еще в античный период, и нашли отражение в работах таких авторитетнейших мыслителей Древней Греции и Древнего Рима как Аристотель (384 – 322 гг. до н.э.), Эпикур (341 – 270 гг. до н.э.) и Полибий (210 – 123 гг. до н.э.). Так, характеризуя в одной из своих работ идеальное государство, Аристотель отмечал, что оно должно включать три части, от «превосходного состояния» которых напрямую «зависит и прекрасное состояние государственного строя». Далее он поясняет: «Вот эти три части: первая – законосовещательный орган, ... вторая – должности, ... третья – судебные органы». При этом в качестве же одного из условий «превосходного состояния» этих властей автор считал их принадлежность различным социальными группами. По его мнению, основную роль в осуществлении государственной власти должен играть слой «средних граждан», поскольку «умеренность и середина – наилучшее».

Однако авторами современной версии интересующей нас доктрины считаются мыслители эпохи Просвещения английский философ Джон Локк (1632-1704гг.) и французский юрист Шарль-Луи Монтескье (1689-1755гг.). Широкую известность в этой связи получили их работы «Два трактата о государственном правлении» (Д.

Локк) и «О духе законов» (Ш. Монтескье). На основе анализа обширнейшей мировой практики государственного строительства названные авторы установили, что сосредоточение всей совокупности властных полномочий в руках одного должностного лица или одного государственного органа (пусть даже весьма представительного и сформированного с использованием самых демократических процедур) неминуемо ведёт к государственному произволу. Несколько позже, перефразировав это вывод, известный английский историк Джон Актон (1834-1902гг.) сформулировал его следующим образом: «Всякая власть развращает, абсолютная власть развращает абсолютно». Соответственно, для исключения произвола государства в отношении собственных граждан, по мнению Д. Локка и Ш. Монтескье, вся полнота государственной власти не должна сосредотачиваться в руках одного должностного лица или государственного органа. Властные полномочия подлежат распределению между относительно независимыми, но подконтрольными друг другу законодательными, исполнительными и судебными органами, которые позже были названы «ветвями государственной власти». Само же распределение властных полномочий между находящимися на одном уровне системы государственного управления законодательными, исполнительными и судебными органами в современной теории конституционного права называют «горизонтальным разделением властей». Как видим, основоположники интересующей нас доктрины рассматривали разделение властей не как самоцель, а считали его лишь средством достижения более значимой цели, отражающей сущность правового государства, – обеспечение всесторонней защищенности личности, в том числе и от возможного произвола самого государства.

«Абсолютная деспотическая власть или управление без установленных постоянных законов не могут ни в коей мере соответствовать целям общества и правительства», – писал Д. Локк в обоснование своих рассуждений. Исходя из этого, он делает важнейший вывод, лежащий в основе исследуемой концепции: власть по принятию законов и власть по их исполнению должны быть разделены. При этом, характеризуя соотношение данных властей, Д. Локк исходит из их неравенства и в качестве лидирующей, «первой ветви власти» рассматривает законодательную власть. Соглашаясь со своими предшественниками, Ш. Монтескье тоже выделяет в структуре государственной власти три составные части: «В каждом государстве есть три рода власти: власть законодательная, власть исполнительная ... В силу третьей власти караются преступники и разрешаются столкновения между частными лицами. Эту власть можно иначе именовать – судебной». Возможные негативные последствия для общества, которые возникают при соединении названных видов государственной власти в руках одного субъекта, Ш. Монтескье

характеризует следующим образом: «Если власть законодательная и исполнительная будут соединены в одном лице или учреждении, то свободы не будет, так как можно опасаться, что этот монарх или сенат станет создавать тиранические законы для того, чтобы так же тиранически применять их ... Не будет свободы ..., если судебная власть не отделена от власти законодательной и исполнительной. Если она соединена с законодательной властью, то жизнь и свобода граждан окажутся во власти произвола, ибо судья будет законодателем. Если судебная власть соединена с исполнительной, то судья получает возможность стать угнетателем». Если же произойдет соединение в одном органе сразу всех трех властей, то тогда вообще неизбежны жесточайший деспотизм и полная гибель свободы. В то же время, Ш. Монтескье не ограничился лишь констатацией необходимости расчленения государственной власти на три ветви. По его мнению, не менее важны согласованность и взаимодействие названных частей разделенной власти. Он пишет в этой связи следующее: «Чтобы не было возможности злоупотреблять властью, необходим такой порядок вещей, при котором различные власти могли бы взаимно сдерживать друг друга»[\[16\]](#). Тем самым он подчеркивал необходимость наличия у каждой из властей возможности влиять на другие её виды (ветви). Однако, обосновав принципиальную необходимость разделения властей в демократическом правовом государстве, названные выше авторы не сумели облечь данную идею в юридическую форму или, как пишут некоторые специалисты, «не сумели перевести её на язык права». Иными словами, они не смогли «сконструировать» юридический механизм практической реализации принципа разделения властей. Решить данную проблему удалось основателям американского государства (или т.н. «федералистам»). Именно они разработали содержащийся ныне в тексте Конституции США 1787 г. так называемый «механизм сдержек и противовесов», который является юридической формой, юридическим средством практической реализации концепции разделения властей в устройстве конкретного государства[\[17\]](#). С содержательной стороны механизм сдержек и противовесов представляет собой совокупность закрепленных в конституции конкретной страны полномочий законодательных, исполнительных и судебных органов, позволяющих им успешно решать стоящие перед ними задачи, а также одновременно осуществлять взаимный контроль друг за другом и удерживать друг друга от противозаконных действий. Речь идет, в частности, о том, что только законодательные (представительные) органы принимают законы, которые устанавливают пределы компетенции двух других ветвей власти (исполнительной и судебной). Финансовые возможности исполнительных и судебных органов также определяются законодательной властью, поскольку только она вправе принять

государственный бюджет. Именно законодательные органы формируют органы исполнительной власти и контролируют их деятельность, вплоть до выражения недоверия правительству, которое влечёт его отставку. Парламент вправе обжаловать конституционность действий и решений исполнительных органов в судебном порядке, что может повлечь за собой отмену данных решений органами судебной власти и т.д. В свою очередь, органы исполнительной власти тоже обладают конституционно установленными возможностями для влияния на законодательную власть. Так, глава государства и правительство, олицетворяющие исполнительную власть, зачастую наделяются правом законодательной инициативы, благодаря чему они определяют направление и основное содержание законотворческой деятельности парламента. Глава государства традиционно наделяется полномочиями по промульгации законов (их подписание и обнародование) и правом наложения на них своего вето. Разработка проектов всех «финансовых» законов и их обязательная экспертная оценка осуществляется, как правило, исполнительной властью. Кроме того, глава государства и правительство наделяются правом на оспаривание в органах конституционной юстиции конституционности законов, принятых парламентом. При определенных видах формы правления глава государства наделяется правом на роспуск парламента и т.п. Судебная власть, будучи зависимой от двух других ветвей, в свою очередь, имеет возможности влиять на парламента и исполнительную власть. Так, её формирование осуществляется с участием как законодательных, так и исполнительных органов. Полномочия судебных органов определены законом, в разработке и принятии которых участвуют две другие власти. Финансирование деятельности судебных органов осуществляется только из госбюджета, в принятии которого задействованы и парламента, и правительство. В противовес этому высшие судебные инстанции нередко наделяются правом законодательной инициативы. Соответствующие суды по искам уполномоченных субъектов вправе признать незаконными и отменить соответствующие действия и решения любых государственных органов. Важнейшей заслугой основателей американского государства является также и то, что ими был теоретически обоснован и практически реализован еще и «вертикальный» аспект концепции разделения властей.

Речь идёт о распределении властных полномочий между иерархическими уровнями системы государственного управления в федеративном государстве (федеральным центром и субъектами федерации) и создании механизма эффективного сотрудничества между ними.

Таким образом, в своем классическом варианте теория разделения властей включает следующие основные положения:

- 1) для исключения государственного произвола основные виды властной деятельности (принятие законов, их реализация и правосудие) должны осуществляться различными органами и должностными лицами (ветвями государственной власти);
- 2) каждая из названных ветвей независима, автономна от других и равноправна с ними;
- 3) никакая из ветвей государственной власти не должна вмешиваться в конституционно установленные права и полномочия другой;
- 4) для решения стоящих перед системой государственной власти задач все ветви государственной власти должны активно взаимодействовать, осуществлять взаимный контроль, уравновешивать и сдерживать друг друга;
- 5) судебная власть должна быть независимой от текущей политической конъюнктуры и подчиняться только закону.

Иными словами, суть интересующего нас принципа состоит в том, что единая государственная власть организационно и институционально подразделяется на три относительно самостоятельные части, именуемые ветвями — законодательную, исполнительную и судебную. Создаваемые при этом высшие органы государства взаимодействуют в рамках так называемого «механизма сдержек и противовесов», обеспечивающего их постоянный взаимоконтроль. Однако современное понимание данной концепции несколько отличается от того, как она трактовалась её основателями. Характеризуя эти отличия, известный российский конституционалист – профессор Б.С. Эбзеев – пишет: «Если Монтескье под разделением властей понимал расчленение государственной власти на три различные и самостоятельные власти, которые действовали совершенно изолированно друг от друга, то теперь под разделением властей имеется в виду разграничение функций – законодательства, управления и правосудия, которые осуществляются различными органами. Иными словами, в настоящее время понятие разделения властей равнозначно понятию обособления властей. Государственная власть едина, но функции её – законодательство, управление и правосудие – осуществляются различными органами».

Аналогично к пониманию сущности разделения властей подходит и А.Е. Постников: «Принцип разделения властей не означает какого-либо расщепления государственной власти, единство которой определяется тем, что её единственным носителем является многонациональный народ Российской Федерации. ... Сама по себе государственная власть не делится между государственными органами. Осуществление государственной власти связано исключительно с разделением функций между органами законодательной, исполнительной и судебной власти. Эти органы самостоятельны лишь в осуществлении закреплённых за ними Конституцией и законами функций государственной власти»[\[18\]](#). Как видим, современное понимание теории разделения властей, по-прежнему отрицая «единовластие», не отрицает единства государственной власти и не подразумевает никакого многовластия. То есть, даже при выделении в структуре государственной власти названных ранее ветвей она остаётся единой в социальном аспекте, поскольку все эти ветви имеют общий (и единственный) источник (народ соответствующей страны), а также общие цели и задачи. На самом деле концепция разделения властей предполагает лишь разделение основных властных функций между названными ранее видами государственных органов, которые вынуждены активно сотрудничать друг с другом для достижения единых социально значимых целей. Соответственно, сегодня в рамках данной концепции речь идёт об организационном, а не фактическом разделении государственной власти. При характеристике интересующей нас теории важно также учитывать, что не существует универсальной модели разделения властей, «которая могла бы быть перенесена на национальную почву различных государств без учёта их особенностей и своеобразия политического менталитета». То есть, в современных государствах «конституционное нормирование принципа разделения властей отличается существенным своеобразием». Иными словами, способы практической реализации в конкретных странах основных постулатов теории разделения властей различны. Причем, по мнению Л.М. Энтина, «чем выше степень демократизма, тем больше можно наблюдать специфического и особенного ... Демократии всегда разнообразны и многообразны, будучи едины по своим основополагающим принципам и духу». При этом к числу наиболее важных факторов, обуславливающих специфику национальных моделей разделения властей, названный автор относит исторические особенности становления и эволюции соответствующего государства, уровень его социально-экономического развития и естественно-географические условия существования, этно-национальный состав населения, расстановку политических сил. По всей видимости, сюда же следует

отнести вид формы правления, а также особенности территориальной организации соответствующей страны.

На основе изложенного можно говорить, очевидно, и об определённой специфике российской модели разделения властей.

1. Конституционным правом Российской Федерации интересующая нас концепция была воспринята относительно недавно – в 1992г., в связи с внесением очередных изменений в ст. 3 Конституции РСФСР 1978 г. Однако практическое функционирование установленного ею «механизма» разделения властей закончилось, как известно, фактическим параличом властных структур и даже их вооружённым противостоянием.

2. В настоящее время в России функционирует уже вторая по счёту модель разделения властей, которая учреждена Конституцией РФ 1993 г. Названный нормативный акт (ст. 10) в этой связи определяет следующее: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». Данное общее положение конкретизируется затем в иных конституционных нормах, в соответствии с которыми: на общегосударственном уровне законодательная власть в Российской Федерации осуществляется Федеральным Собранием РФ (ст. 94), исполнительная власть – Правительством РФ (ч. 1 ст. 110), судебная – судами (посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства). Что касается конкретных полномочий законодательных, исполнительных и судебных органов в рамках механизма сдержек и противовесов, то они закреплены в нормах действующей Конституции РФ, регламентирующих статус каждой из названных ветвей государственной власти (главы 4-7). Сравнивая названные выше современные формулировки с соответствующими положениями Конституции РСФСР 1978г., Б.С. Эбзеев пишет: «Речь не идёт теперь о параллельно существующих и абсолютно независимо друг от друга развивающихся властях, напротив, господствующей является идея их сотрудничества и даже единства, в рамках которого сохраняется и конституционно обеспечивается различие и самостоятельность органов, осуществляющих законодательство, управление и правосудие». Такое же понимание данного принципа содержится и в решениях Конституционного Суда РФ. В одном из них, например, говорится, что принцип разделения властей «предполагает не только распределение властных полномочий между органами различных ветвей государственной власти, но и взаимное уравновешивание ветвей власти, невозможность ни для одной из них подчинять

себе другие». Кроме того: «Разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную предполагает установление такой системы правовых гарантий, сдержек и противовесов, которая исключает возможность концентрации власти у одной из них, обеспечивает самостоятельное функционирование всех ветвей власти и одновременно – их взаимодействие». Учитывая федеративный характер территориальной организации современной России, принципиально важным представляется также уточнение Конституционного Суда относительно того, что разделение властей является одной из основ конституционного строя РФ в целом, «т.е. не только для федерального уровня, но и для организации государственной власти в её субъектах».

3. Особенности закреплённого в Конституции РФ 1993 г. и реально функционирующего механизма сдержек и противовесов обусловлены, прежде всего, своеобразием существующей в России разновидности республиканской формы правления (полупрезидентская республика) и федеративным характером её территориального устройства. Влияние первого из названных факторов проявляется в том, что особую роль в обеспечении согласованного функционирования трёх традиционных ветвей государственной власти играет Президент РФ, непосредственно не входящий ни в одну из них. Однако, как считает большинство авторов, специально исследующих систему органов государственной власти современной России, данное положение не даёт никаких оснований считать Президента стоящим над другими властями. Он не подчиняет себе иные ветви власти. Его отношения с ними строятся на основе Конституции и других законов. Каждая из существующих ветвей государственной власти, согласно Конституции, осуществляет свои собственные полномочия, функционирует во взаимодействии с другими властями, обеспечена определёнными рычагами влияния на иные власти, в том числе и на Президента. В Конституции заложена необходимая система «сдержек и противовесов», которая способствует сбалансированному взаимодействию властей. Иными словами, между ними нет и намёка на отношения подчинения. В то же время, особое положение Президента в системе власти обеспечивается тем, что он фактически наделён некоторыми полномочиями, относящимися к сфере ведения каждой из названных властей. Так, в сфере функционирования законодательной власти Глава Российского государства определяет основные направления правотворческой деятельности парламента, обладает правом законодательной инициативы, подписывает и обнародует федеральные законы, принятые Федеральным Собранием РФ, обладая при этом правом отлагательного вето. Он вправе принимать нормативные указы общего

действия в сфере законодательного регулирования при отсутствии соответствующих федеральных законов и т.д. Полномочия Президента РФ в сфере исполнительной власти состоят в том, что он практически единолично формирует Правительство РФ (за исключением назначения Председателя Правительства), вправе председательствовать на его заседаниях, непосредственно руководит деятельностью ряда федеральных министерств, агентств и служб и прочее. Применяя согласительные процедуры для разрешения конфликтов между разными ветвями и уровнями государственной власти, отменяя постановления и распоряжения Правительства (в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и своим указам), приостанавливая в определённых случаях действие нормативных актов региональных органов исполнительной власти, осуществляя помилование осужденных, Президент России фактически реализует некоторые квазисудебные функции. Влияние второго из названных выше факторов (формы территориальной организации России) на особенности отечественной системы разделения властей выражается в том, что данная система содержит не только «горизонтальный», но и «вертикальный» компоненты. Это предполагает разделения властных функций и полномочий не только между парламентом, правительством и судами, но и между федеральным центром и субъектами Федерации.

4. Очевидное доминирование Президента РФ в системе государственной власти по сравнению с другими её органами. В.С. Нерсесянц замечает в этой связи, что в современной России «система разделения и взаимодействия властей носит в целом асимметричный и несбалансированный характер – с явным перекосом в пользу полномочий президента и его доминирующей роли в решении государственных дел, с очевидными слабостями других ветвей власти в их отношении с президентской властью»[\[19\]](#). Данная особенность отечественной системы разделения властей проявляется, например, в том, что любые попытки законодательной и исполнительной властей проявить свою самостоятельность и не согласиться с мнением Президента РФ всегда чреваты угрозой роспуска Государственной Думы или отставки Правительства РФ. Кроме того, учреждённая Конституцией РФ процедура возможного досрочного отрешения Президента РФ от должности в связи с её чрезвычайной сложностью практически не может быть реализована.

Причина подобной ситуации, по всей видимости, состоит в том, что принятие Конституции РФ и её первоначальная реализация проходили в условиях острого противоборства различных политических сил и раскола российского общества.

Ситуация осложнялась также грандиозностью перемен, предусмотренных новым Основным Законом, отсутствием у реформаторов опыта построения демократического правового государства, наличием вполне реальных угроз распада самоопределившейся России и т.д. Всё это объективно требовало наличия в системе государственной власти единого центра власти, наделённого серьезными полномочиями, способного быстро и ответственно провести необходимые реформы. И таким центром стал Президент России. В то же время следует заметить, что юридическая конструкция института президентства в России достаточно пластична, и в условиях стабильного развития страны она вполне может относительно безболезненно (без существенного изменения положений действующей Конституции) трансформироваться с целью перераспределения властных полномочий между основными компонентами системы государственной власти. Прежде всего, в плане усиления роли парламента в системе государственной власти.

5. Теоретическое обоснование некоторых проблем организации и функционирования отечественной модели разделения властей явно недостаточно. При этом к их числу, например, следует отнести вопрос о количестве ветвей государственной власти, реально существующих сегодня в России. Дело в том, что весьма авторитетные отечественные специалисты, ссылаясь на углубление знаний об устройстве государства, усложнение его структуры и т.д., стали вести речь о появлении в системах власти современных государств таких её новых и самостоятельных ветвей как «президентская власть», «контрольная (контрольно-надзорная) власть», «избирательная власть», дополняющих три известные её разновидности.

Н. Колпаков, анализируя систему государственной власти современной России, предлагает различать в её структуре помимо «основных ветвей» (законодательная, исполнительная и судебная) еще «дополнительные ветви» и «ответвления».

С.А. Авакьян, не высказывая своего отношения к исследуемой проблеме, приводит в одной из своих работ перечень из десяти ветвей государственной власти, которые предлагают выделять некоторые российские конституционалисты в системе государственной власти РФ. Помимо шести уже названных выше разновидностей этот перечень включает ещё учредительную, народную, прокурорскую и финансово-банковскую власти [\[20\]](#).

Вполне логичным следствием неразрешенности названной проблемы является более частный вопрос о месте в российской модели разделения властей таких

государственных органов, как Президент РФ, Прокуратура, Центральный Банк РФ, Счётная палата РФ, Уполномоченный по правам человека в РФ, Центральная избирательная комиссия России и, наконец, пока еще ни разу не созывавшееся Конституционное Собрание РФ. Что касается Президента РФ, то одна группа специалистов полагает, что он занимает в системе органов государственной власти особое место и не входит напрямую, непосредственно ни в одну из трех её ветвей. На основании этого делается вывод о наличии в России института президентской власти (Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин, Г.Н. Чеботарев и другие). Другая группа включает его в состав исполнительной власти. Третья группа, в принципе признавая тот факт, что Глава Российского государства не относится непосредственно ни к одной из трёх известных ветвей государственной власти, делает осторожный вывод о том, что всё же он «в значительной мере тяготеет к ветви исполнительной власти».

М.Н. Марченко вообще отождествляет исполнительную и президентскую власть, говоря, что Президент РФ, будучи главой государства, одновременно выполняет и функции главы Правительства. При этом во взаимоотношениях с законодательной и судебной властями «доминирует президентская, а точнее, исполнительная власть»[\[21\]](#). В отношении иных названных нами ранее органов государственной власти существует достаточно распространенное мнение, что они «обладают особым статусом» и выполняют функции таких новых ветвей государственной власти, как контрольно-надзорная (Прокуратура и Уполномоченный по правам человека), финансово-банковская (Центральный Банк РФ и Счётная палата) и учредительная (Конституционное Собрание Российской Федерации).

Упомянутые ранее М.В. Баглай, А.А. Безуглов и Л.Л. Беломестных, а также Ю.А. Дмитриев, А.Л. Журавлев, В.В. Комаров, А.Ш. Султанов ни о каких дополнительных ветвях власти (и соответствующих им органах) речи не ведут, а при характеристике российской системы сдержек и противовесов исходят из классических положений соответствующей теории. По всей видимости, внесение ясности в поставленные вопросы возможно только при установлении смысла одного из ключевых понятий теории разделения властей – «ветвь государственной власти».

В этой связи необходимо уяснить, что следует понимать под «ветвью» государственной власти, и по каким критериям (или признакам) она выделяется в структуре государственной власти в относительно самостоятельную её часть? Справедливости ради, следует отметить, что попытка дать ответ на эти вопросы уже предпринималась некоторыми специалистами, однако высказанная ими

позиция в отдельных моментах представляется спорной.

Так, например, В.Е. Чиркин в одной из своих работ в качестве критериев выделения в структуре государственной власти её ветвей называет:

- 1) существование особых органов государства;
- 2) связь функций «ветви власти» с функцией государства;
- 3) общее функциональное назначение органов, образующих «ветвь государственной власти»;
- 4) общегосударственный характер деятельности «ветви государственной власти».

Практически так же трактуют данную проблему Н. Колпаков, О.М. Рой и другие авторы. Признавая несомненную ценность и обоснованность названной точки зрения, всё же следует отметить и ряд допущенных при её изложении неточностей. Во-первых, приведенные признаки не в полной мере отражают характер взаимосвязи понятий «государственная власть» и «ветвь государственной власти», а также не акцентируют внимание на особенностях того государства, в котором возможно действительное разделение властей, а значит и существование полноценных ветвей государственной власти. В этой связи представляется целесообразным обратиться, прежде всего, к смысловому содержанию слова «ветвь». Одно из его значений в русском языке таково: это «явление, представляющее собой отделившуюся, отдельную часть чего-либо основного, главного».

Следовательно, говоря о признаках ветви государственной власти, необходимо указать на то, что она является органической составной частью, обязательным компонентом единой системы государственной власти, причем только в демократическом и правовом государстве. Иными словами, «государственная власть» – целое, а «ветвь государственной власти» – её часть. Соответственно, алгоритм их взаимосвязи характеризуется тем, что в каждой «части» (ветви власти) проявляется или «ретранслируется» специфика «целого», а свойства «целого» обусловлены спецификой его частей. Более того – само целое является «суммой» частей в количественном отношении, но одновременно – больше суммы частей в качественном смысле, т.е. «целое» способно решать более сложные и масштабные задачи по сравнению с «частью». Как следствие, генетическая связь «части» с «целым», наличие у каждой ветви государственной власти некоторых признаков «целого» позволяет рассматривать

её как разновидность, вид государственной власти. Во-вторых, при формулировке названных выше признаков произошло некоторое смешение организационных и содержательных аспектов государственной власти. Так, при выделении первого из названных выше признаков правильнее, наверное, было бы указать, что организационной основой каждой ветви государственной власти являются особый вид государственных органов, являющихся её носителем (субъектом). Дело в том, что с точки зрения её содержания государственная власть – это совокупность определённых полномочий по руководству делами общества, которыми наделено государство в лице его органов. Соответственно, органы государства, осуществляющие полномочия той или иной ветви государственной власти, это лишь организационное средство, с помощью которого данные полномочия реализуются, а не сама власть. В-третьих, в указанных выше признаках не отражена такая существенная особенность ветви государственной власти, как наличие у каждой из них возможности осуществлять контроль за двумя другими и удерживать их от правонарушений. В-четвертых, решая стоящие перед ней задачи, каждая ветвь государственной власти действует особыми способами и в особых формах. С учётом данных замечаний названный выше перечень признаков ветви государственной власти может быть уточнён.

1. Каждая ветвь государственной власти – это составная часть единой системы государственной власти в демократическом правовом государстве, выделяемая в соответствии с принципом разделения властей.
2. Организационной основой (материальным носителем полномочий) ветви государственной власти выступает особый вид государственных органов, выделяемый на основе сущностных, имманентных функций государственной власти (принятие законов, исполнительно-распорядительная деятельность по их реализации и правосудие).
3. Органы, осуществляющие полномочия каждой из ветвей государственной власти, имеют общую функциональную направленность.
4. Производность функций «ветви государственной власти» от основополагающих функций государственной власти в целом.
5. Общегосударственный (либо – региональный) характер деятельности органов, осуществляющих полномочия ветви государственной власти.
6. Наличие у каждой из ветвей государственной власти полномочий по контролю за другими аналогичными институтами и оказанию на них определённого

сдерживающего воздействия в рамках механизма «сдержек и противовесов».

7. Реализация своих полномочий каждой из ветвей государственной власти в особых формах. Таким образом, ветвь государственной власти – это её разновидность в демократическом правовом государстве, выделяемая на основе принципа разделения властей и обеспечивающая реализацию одной из основополагающих функций государственной власти (правотворчество, исполнение законов, правосудие).

С содержательной стороны каждая из таких ветвей характеризуется теми полномочиями, которыми на основе действующего законодательства наделены, соответственно, законодательные, исполнительные и судебные органы государства. Исходя из изложенного, можно утверждать, что отечественная модель разделения властей в своих основных компонентах соответствует классическим доктринальным положениям. В то же время, сделанный выше вывод о целесообразности выделения, а точнее – о фактическом наличии в отечественной системе разделения властей ещё одной ее ветви – президентской власти – представляется вполне обоснованным. В его пользу свидетельствуют не только соответствие отечественной модели института президента сформулированным нами критериям, но и факт появления термина «президентская власть» в действующем законодательстве России. Имеются в виду указы Президента РФ, определяющие статус президентского штандарта и знака Президента РФ, которые характеризуются как символы «президентской власти».

Принципиально иная ситуация характерна для так называемых «государственных органов с особым статусом», упоминаемых С.А. Авакьяном и претендующих на статус субъектов шести дополнительных ветвей государственной власти. Аргументы в пользу такого утверждения выглядят сомнительными. Все они при внимательном рассмотрении легко «вписываются» в классическую «схему» разделенной власти. Вообще же появление в структуре современных государств таких «особых» органов обусловлено углублением специализации и разделения труда в сфере государственного управления в целях повышения его эффективности. Следствием этого и стало образование «на стыке» традиционных сфер государственной власти новых организационных структур, выполняющих зачастую сразу несколько властных функций, что и предопределяет трудности с определением их места в системе разделения властей.

Что же касается причин упомянутых выше «разночтений», имеющих место при описании и оценке отечественной системы разделения властей, то они

обусловлены, прежде всего, не всегда оправданным смешением политологического, управленческого и юридического подходов к исследуемой проблеме, умышленно или невольно допускаемых некоторыми авторами, а также не всегда корректным отождествлением разных видов социальной власти (прежде всего, политической и государственной).

## **2.2 Проблема легитимности и легальности органов государства**

В ходе непрекращающейся борьбы за власть у находящейся в тот или иной момент времени на вершине иерархической лестницы политической элиты рано или поздно возникал вопрос оправдания своего права управлять государством. При этом как для правящей элиты, так и для оппозиционных сил неотъемлемым элементом власти выступает ее легитимность, то есть обеспечение поддержки со стороны большинства населения государства.

В этой связи возникает вопрос выявления типов легитимности государственной власти и их воздействия на публичную власть. Рассмотрим типы легитимности власти и их проявления в российской политике на примере Российской Федерации. Для начала выделим архаические механизмы легитимации политической власти, характерные для традиционной легитимности и сохранившиеся в нашей стране в настоящий период времени.

Во-первых, для современной политической власти России 90-х гг. XX в. был свойственен элемент трансценденции как в свое время для царской и советской властей. Однако этот элемент не исходил от Бога или идеологии. Данным внешним фактором легитимности явились такие эфемерности, как «мировое сообщество» и «цивилизованные страны», на которые в 90-х годах XX в. ориентировалось правительство Российской Федерации.

Во-вторых, одним из архаичных факторов легитимности является сложившаяся в России форма передачи власти от одного президента к другому через институт преемничества.

В-третьих, в России по-прежнему сохраняется патерналистский характер политики: большая часть населения ждет от государства социальных гарантий и помощи. По данным Левада-центра 42 % россиян готовы и вовсе отказаться от свободы слова и права свободно ездить за границу, если государство гарантирует достойную

зарплату и пенсию. Кроме того, на легитимность политической власти оказывают влияние такие нестандартные, на первый взгляд, факторы, как восприятие президента в качестве монарха и даже христианского святого. Так, например, в 2015 г. Актёр, режиссер, сценарист и священник Иван Охлобыстин призвал Госдуму «немедленно» внести изменения в Конституцию для избрания действующего президента страны «монархом Государства Российского», а несколько ранее незадолго до выборов 2012 года в сети Интернет появились информационные материалы, озаглавленные как «Икона Путина начала мироточить», в которых фигурировала религиозная община «Воскресающая Русь».

Говоря о личности президента В. В. Путина, нельзя не отметить и тот факт, что политическая система, сложившаяся в период его президентства, является харизматической и основана на харизматическом типе легитимности. Появление и складывание политического имиджа В. В. Путина началось с «маленькой победоносной войны» – разрешения чеченского конфликта. Это была война с демонизируемыми в художественных фильмах и массовой культуре чеченцами, терактами по всей стране, успех в которой показал необходимость появления в стране харизматического лидера нового типа – человека, способного оперативно и своевременно решать вопросы, затрагивающие различные сферы общества. В данном случае, решающее значение в формировании легитимности сыграл идеологический тип легитимности.

Однако в современных реалиях создание образа харизматического лидера практически невозможно без технологий имиджмейкерства, которые как совокупность политических технологий уже давно стали одними из основных факторов легитимности политической власти современных демократических государств. Имидж, в свою очередь, может быть как личным (имидж лидера), так и институциональным (имидж политического института).

Учитывая историческую практику включения в легитимность политической элиты России разных составляющих (т. Н. смешанная легитимность), то при создании образа политического лидера России необходимо опираться на такие типы легитимности, как личный (персонализированный) и институциональный. Общество должно видеть в образе своего лидера всё то, чем живет страна, а лидер обязан уважать и блюсти традиционные для России ценности, обладать харизмой и выдающимися личностными чертами, вызывающими авторитет и уважение со стороны населения.

Кроме того, лидер должен быть избран всеобщим голосованием, согласно Конституции РФ.

Имиджмейкерам практически удалось уместить всё это в образе В.В. Путина, создав успешный образ харизматического лидера, доказавшего своё право на власть в любой даже непростой внешнеполитической ситуации. Так, согласно результатам социологического опроса, проведенного Левада-центром в 2016 г., периоды наибольшего одобрения деятельности В. В. Путина приходятся на кризисные моменты в России и на международном уровне – это Вооружённый конфликт в Южной Осетии (2008) и присоединение Крыма к РФ (2015).

Традиционно в России исполнительная власть является наиболее сильно легитимированной, и так как она часто связана с образами конкретных лидеров, то политтехнологи уделяют большее внимание имиджу конкретных лидеров, как отраслевых, так и региональных. В образах этих лидеров воплощаются чаяния и надежды тех или иных социальных групп населения (если это министр – то народ всей страны, если мэр – то жителей его города).

А вот с легитимацией институтов дело обстоит немного сложнее, так как сам образ института куда сложнее образа отдельной личности.

Таким образом, в связи со сложностью институционального имиджа имеют место все названные типы легитимации в политике современной России: традиционный, персонализированный, идеологический и институциональный. Рассмотренные типы легитимации являются важной составляющей агитационно-пропагандистской деятельности любого политического института. Так же огромную роль в легитимации власти играют СМИ.

Ведь именно средства массовой информации являются основным каналом воздействия публичной власти на общество, а также источником предоставления обществу политической информации и пропаганды, призванной, так или иначе, легитимировать государственную власть.

В современном мире эффективность притязаний того или иного претендента на властную позицию напрямую зависит от информационного сопровождения легитимационных процедур.

Таким образом, СМИ как важный фактор и инструмент легитимации (а в отдельных ситуациях и делигитимации) попадают в сферу интересов правящей элиты. СМИ являются сегодня предметом борьбы власти и оппозиции, так как через этот канал

передачи информации и идёт в современном мире основная борьба настроения и убеждения общества между различными политическими силами.

Во многих современных государствах правящая элита, обладающая информационными ресурсами, нередко ограничивает или искажает информацию, предоставляемую СМИ. Помимо этого, основные телеканалы и печатные издания, так или иначе, являются официальными и подконтрольными государству. Ведется борьба с пиратством в интернете, ужесточается авторское право и контроль за СМИ.

Наконец, через СМИ идет обеспечение избирательных кампаний общественной поддержкой, а также проводятся меры по популяризации института выборов и повышения доверия к данному институту, который, в свою очередь, должен обеспечивать легитимность власти. Сам же институт выборов отнюдь не пользуется всеобщим доверием, по данным ВЦИОМ ему абсолютно доверяют около 15 % процентов населения и около 49 % считают, что, скорее всего, выборы проходят честно.

Таким образом, подводя итог, отметим, что в России проявляются различные типы и факторы легитимации при сохранении архаических механизмов легитимации государственной власти: патернализм, самодержавные идеи, мифологизация и обожествление власти президента. Огромную роль в легитимации и ретрансляции созданных имиджмейкерами образов политической власти и институтов также играют и СМИ. Выборы же, как фактор легитимности, не пользуются большим доверием у населения, хотя в последнее время наметились положительные тенденции увеличения уровня доверия к институту выборов.

## **Заключение**

Таким образом, государственная власть обладает следующими признаками:

1. Власть – это явление социальное, т.е. общественное.
2. Она является атрибутом общества на всех этапах его развития.
3. Власть может использоваться только в рамках общественного отношения, которое существует между людьми.

4. Осуществление власти всегда представляет собой интеллектуально-волевой процесс, когда властный импульс, исходящий от властвующего субъекта, прежде чем определить волю и поведение подвластного, должен быть осознан последним, воспринят его сознанием.

5. Общественные отношения, в рамках которых существует и реализуется власть, являются одним из видов общественных отношений и имеют название властеотношений.

Властеотношение всегда представляет собой двустороннее отношение, один из субъектов, которых является властным (властвующим), а другой – подвластным субъектом.

6. Власть всегда базируется на силе. Это может быть физическая сила, сила оружия, сила интеллекта, сила авторитета, сила убеждения, сила красоты и т.д.

7. Отсутствие подчинения воли подвластного воле властвующего субъекта означает и отсутствие в этом отношении власти.

Таким образом, говоря о власти, как социальном явлении, следует отметить, что любое человеческое общество на различных этапах его развития всегда предполагает властное руководство им, так как оно является главным условием функционирования, социальной системы, а также регулятором общественных отношений, возникающих в любом организованном обществе.

## **Список использованных источников**

### **Нормативные правовые акты**

1. Конституция Российской Федерации: принята Всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных ФЗ РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФЗ, от 05.02.2014 № 2-ФЗ) // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.

### **Специальная научная и учебная литература**

1. Абдулаев, М. И. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / М. И. Абдулаев. – М.: Право, 2016. – 320 с.

2. Бошно, С. В. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / С. В. Бошно. – М.: Эксмо, 2015. – 464 с.
3. Венгеров, А. Б. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / А. Б. Венгеров – М.: Омега-Л, 2014. – 608 с.
4. Гайков, В. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / В. Гайков. – М.: Феникс, 2016. – 704 с.
5. Давыдов, Я. В. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / Я. В. Давыдов. – М.: А-ПРИОР, 2016. – 244 с.
6. Дмитриев, Ю. А. Пиголкин, А. С. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / Ю. А. Дмитриев, А. С. Пиголкин. – М.: Юрайт, 2017. – 768 с.
7. Капицын, В.М. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / В.М. Капицын – М.: ИНФРА-М, 2017. – 322 с.
8. Лазарев, В.В. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / В. В. Лазарев. – М.: Юрайт, 2015. – 640 с.
9. Любашиц, В. Я. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / В. Я Любашиц. – М.: Феникс, 2016. – 303 с.
10. Малько, А. В. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / А. В. Малько. – М.: Норма, 2017. – 640 с.
11. Марченко, А. М. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / М. Н. Марченко. – М.: Проспект, 2015. – 652 с.
12. Матузов, Н. И., Малько, А. В. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / Н. И. Матузов, А. В. Малько. – М.: РИОР, 2014. – 528 с.
13. Морозова, Л.А. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / Л.А. Морозова. – М.: Норма, 2016. – 464 с.
14. Нерсесянц, В. Проблемы общей теории права и государства: учебник для юридических вузов и факультетов / В. Нерсесянц. – М.: Норма, 2016. – 832 с.
15. Пиголкин, А. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / А. Пиголкин. – М.: Юрайт, 2016. – 752 с.
16. Рассолов, М. М. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / М. М. Рассолов. – М.: Юрайт, 2017. – 640 с.
17. Рассказов, Л. П. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / Л.П. Рассказов. – М.: РИОР, 2016. – 475 с.
18. Смоленский, М.Б. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / М.Б. Смоленский. – М.: ИНФРА-М, 2018. – 272 с.

19. Старков, О.В. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / О.В. Старков. – М.: Дашков и К, 2017. – 372 с.
20. Хропанюк, В. Н. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / В. Н. Хропанюк. – М.: Омега-Л, 2016. – 334 с.

### **Периодические издания**

- 20) Авдеев Д.А. Государственная власть в современной России: новый взгляд или поиск критериев / Д. А. Авдеев // Вестник Тюменского государственного университета. – 2017. – № 3. – С. 114-121.
  - 21) Денисов Ю. А. Проблемные аспекты реализации государственной власти / Ю. А. Денисов // Аллея науки. – 2017. – № 7. – С. 20 – 27.
  - 22) Тарасов, Н. Н. К вопросу о понятии и признаках государственной власти / Н. Н. Тарасов // Lex Russica. – 2017. – № 3. – С. 14 – 21.
- 
1. Бошно, С. В. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / С. В. Бошно. – М.: Эксмо, 2015. – С. 142. [↑](#)
  2. Рассолов, М. М. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / М. М. Рассолов. – М.: Юрайт, 2017. – С. 330. [↑](#)
  3. Рассолов, М. М. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / М. М. Рассолов. – М.: Юрайт, 2017. – С. 330. [↑](#)
  4. Кочев В. А. Система государственной власти в Российской Федерации. Основные публично-правовые параметры: дис. ... д-ра юрид. наук. – Пермь, 2002. – С. 108. [↑](#)
  5. Елисеев Б. П. Система органов государственной власти: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1998. – С. 56. [↑](#)
  6. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник. – 5-е изд., перераб. и доп. – М., 2017. – С. 310. [↑](#)

7. Нарутто С. В. Федерализм и единство государственно-правовой системы. – Хабаровск, 2001. – С. 145. [↑](#)
8. Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Административное право России: учебник. – М., 2016. – С. 453. [↑](#)
9. Борисова М. М. Концепция правового статуса субъекта Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – Саранск, 2005. – С. 42. [↑](#)
10. Лебедев В. А. Проблемы организации и деятельности законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2000. – С. 37. [↑](#)
11. Умнова И. А. Конституционные основы российского федерализма. – М., 1998. – С. 127. [↑](#)
12. Черепанов В. А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. – М., 2003. – С. 36. [↑](#)
13. Рассолов, М. М. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / М. М. Рассолов. – М.: Юрайт, 2017. – С. 330. [↑](#)
14. Морозова, Л.А. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / Л.А. Морозова. – М.: Норма, 2016. – С. 220. [↑](#)
15. Морозова, Л.А. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / Л.А. Морозова. – М.: Норма, 2016. – С. 220. [↑](#)
16. Тарасов, Н. Н. К вопросу о понятии и признаках государственной власти / Н. Н. Тарасов // Lex Russica. – 2017. – № 3. – С. 14. [↑](#)
17. Морозова, Л.А. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / Л.А. Морозова. – М.: Норма, 2016. – С. 220. [↑](#)

18. Тарасов, Н. Н. К вопросу о понятии и признаках государственной власти / Н. Н. Тарасов // Lex Russica. – 2017. – № 3. – С. 14. [↑](#)
19. Нерсесянц, В. Проблемы общей теории права и государства: учебник для юридических вузов и факультетов / В. Нерсесянц. – М.: Норма, 2016. – С. 225. [↑](#)
20. Авакьян, С. А. Конституционное право России: учебник для юридических вузов и факультетов / С. А. Авакьян. – М.: Инфра-М, 2017. – С. 247. [↑](#)
21. Марченко, А. М. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / М. Н. Марченко. – М.: Проспект, 2015. – С. 344. [↑](#)