

УДК 342.5

**Воробьева Ольга Александровна**

доцент кафедры правоведения  
Тольяттинского государственного университета  
тел.: (909) 365-30-92

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ  
КАК УРОВЕНЬ  
ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ**

**Аннотация:**

*В статье рассмотрена государственная власть как уровень публичной власти, определены понятие и признаки государственной власти, легитимность и легальность.*

**Ключевые слова:**

*юриспруденция, государство, публичная власть, разделение власти, государственная власть.*

**Vorobiyeva Olga Aleksandrovna**

Assistant Professor of the Legal Science Department,  
Tolyatti State University  
tel.: (909) 365-30-92

**STATE AUTHORITY  
AS A LEVEL OF  
PUBLIC AUTHORITY**

**The summary:**

*The article considers the state authority as a level of the public one, defines the conception, elements, legitimacy and lawfulness of the governmental power.*

**Keywords:**

*jurisprudence, government, public authority, separation of powers, state authority.*

Публичная власть – многоуровневая система. Как отмечает О.М. Рой, уровни власти – это вертикально упорядоченные ранги исполнительской деятельности, разделенные в соответствии с режимом делегирования полномочий от высших управленческих звеньев низшим. Количество уровней свидетельствует о степени субординации в принятии управленческих решений и порядке передачи командной информации. Уровни власти задают способ разделения административной ответственности между должностными функциями в организованной структуре. Причем число уровней тем больше, чем более обширным становится количество этих функций и чем выше степень их специализации [1, с. 14].

Природа публичной власти предполагает для Российской Федерации наличие как минимум двух уровней ее реализации – государственного и местного. 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). Справедливо отмечается в литературе, что усиление роли государства в отношении муниципальных образований должно осуществляться не в направлении его участия в решении местных вопросов, а в направлении усиления роли государства в координации всех процессов федеративного строительства, оказывающих влияние на развитие муниципальных образований [2].

При этом все уровни публичной власти являются равноценными и равнозначными. Несмотря на то что народ конституционно является единственным источником всей публичной власти в России, на каждом из указанных уровней имеется своя специфика функций, полномочий и ответственности властных органов, которая определяется прежде всего различной степенью их отчуждения от человека. Разумеется, государственная власть занимает главенствующее место среди других проявлений публичной власти, что объясняется как особенностью механизма ее реализации, так и возникающими на ее основе отношениями. Характерными чертами государственной власти являются всеохватывающий характер, суверенность и единство. Главной спецификой местного самоуправления выступает приближенность этого уровня публичной власти к своему источнику, т. е. к

народу, воля которого и определяет характер и особенности функционирования всей системы публичной власти.

Как отмечают Д.А. Липинский и Р.Л. Хачатуров, в литературе вопрос о понятии государственной власти не имеет однозначного решения. Одни ученые в государственной власти видят определенную функцию, другие – волевое отношение, выступающее в качестве властеотношения между властвующими и подвластными элементами, третьи – управление, связанное с принуждением и т. д. [3]. В то же время ясно, что не всякое научное определение можно формализовать и использовать в категориальном аппарате, и прежде всего в законотворческом процессе. Например, понимание государственной власти как особого волевого отношения вряд ли возможно изложить с помощью правовых категорий, а определение власти как функции имеет большую ценность лишь в общетеоретическом плане [4].

В контексте ст. 10 Конституции Российской Федерации очевидно, что государственная власть отождествляется с реализацией властных полномочий, но не с самими органами власти (орган не может «осуществлять» сам себя). Общая логика построения конституционных норм позволяет говорить о том, что власть в конституционно-правовом смысле рассматривается неоднозначно. Так, ч. 4 ст. 3 Конституции Российской Федерации содержит положение о запрете присвоения или захвата власти в стране (в данной статье понятие «власть» отождествляется с понятием «полномочие»). Ст. 18 Конституции Российской Федерации подразумевает, что власть – это органы, указывая, что деятельность власти определяется правами и свободами человека и гражданина [4].

Представляется, что наиболее правильным вариантом формализации понятия «государственная власть является отождествление его со свойством государственных органов, обладающих совокупностью государственно-властных полномочий, так как именно посредством реализации данного свойства государственного аппарата народ осуществляет принадлежащую ему власть (ст. 3 Конституции Российской Федерации) [4].

В системе публичной власти государственная власть отличается следующими признаками:

- официальный характер, регламентируемый Конституцией, законами;
- структурированность аппарата власти, т. е. наличие специально созданных и взаимодействующих институтов власти;
- общеобязательный характер ее решений;
- наличие права на легитимное принуждение и использование спецслужб;
- возможность отменять постановления и решения негосударственных политических организаций;
- обладание рядом исключительных прав, например законного изъятия части доходов граждан и организаций посредством налогообложения [5].

Органы государственной власти, издавая нормативные акты или принимая решения (суды и др.), легализуют (от лат. *lex* – закон), т. е. делают законными или, напротив, нелегальными те или иные отношения в обществе, допуская или запрещая их. В свою очередь, сама государственная власть тоже нуждается в легализации (узаконивании).

Легализация государственной власти – это юридическое провозглашение и закрепление правомерности ее возникновения (установления), существования, организации и деятельности. Во-первых, законным должно быть ее происхождение. Согласно Конституции РФ, узурпация, захват государственной власти, ее присвоение незаконны. Во-вторых, законной должна быть организация власти. В современном государстве она должна быть установлена конституцией, другими законами и не может осуществляться без непосредственного участия народа (выборов, референдума и др.), без представительных органов,

парламентов и т. д. Все эти положения реализованы в России. В-третьих, законной должна быть сфера полномочий государственной власти, круг отношений, который государственная власть вправе и может урегулировать. Ее вмешательство не безгранично, она не вправе ограничивать частную жизнь граждан. В эту сферу, если она не приобретает общественного значения (например, отношения родителей и детей), государственная власть в России не вмешивается. Наконец, законными должны быть формы и методы осуществления государственной власти. Они должны основываться на применении норм права с учетом общечеловеческих ценностей. Массовый террор, преследование инакомыслящих и т. д. лишают государственную власть подлинной легальности [6, с. 154].

В обычных условиях легализация государственной власти осуществляется прежде всего, конституциями, принятыми демократическим путем (на референдуме, учредительным (конституционным) собранием и др.), а также другими нормативными правовыми актами. Конституция РФ, узаконившая существующую государственную власть, принята в 1993 г. на референдуме [6].

Государственная власть – это власть, которая должна быть легитимной. Легитимность государственной власти выражается прежде всего в признании этой власти населением страны. Поскольку государственная власть является властью общества, общество, население страны должно признавать эту власть в качестве таковой, считать ее своей властью и подчиняться ей [7].

Существует несколько форм легитимации государственной власти. Принято прежде всего различать традиционную, харизматическую и рациональную. *Традиционная легитимация* связана с обычаями, иногда с особой ролью религии, с личной, племенной, сословной зависимостью. *Харизматическая легитимация* (харизма – от греч. *charisma* – божественный дар, божественная милость) обусловлена особыми качествами выдающихся личностей. *Рациональная легитимация* основана на разуме: население поддерживает или отвергает государственную власть, руководствуясь собственной оценкой этой власти. Ее основой является практическая деятельность государственной власти, работа органов государства на благо населения, открытый и честный диалог власти с населением, умение признавать свои ошибки, изменить, хотя частично, свою деятельность под влиянием доводов своих оппонентов [8].

Государственную власть олицетворяет Российская Федерация – государство. Во взаимоотношениях как внутри страны, так и вне ее она представлена системой органов государственной власти, которые разделены «по вертикали» – на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации и «по горизонтали» – на «ветви»: законодательную, исполнительную и судебную.

Единство государственной власти существует в форме взаимодействия, взаимного контроля, сдержек и противовесов между самостоятельными властями. Законодательная власть издает законы (на основании которых действуют исполнительная и судебная власти), выполняет бюджетный контроль, назначает или утверждает должностных лиц исполнительной и судебной властей.

Единство системы государственной власти по горизонтали выражается в том, что федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, действуя как самостоятельные органы, одновременно выступают в качестве единой государственной власти, соответственно федеральной и субъекта Российской Федерации. Это достигается наличием совокупности организационно-правовых сдержек и противовесов, при которых все органы федерального и регионального уровня сообразно своим функциям в различных формах участвуют в выработке госу-

дарственной политики, принятии законов и их осуществлении, так как и законы, и политика отражают общую позицию единой государственной власти.

Единство государственной власти по вертикали проявляется в определенной структурной схожести органов государственной власти Российской Федерации и органов власти субъектов Российской Федерации. Это означает, что субъекты Российской Федерации в основном должны исходить из федеральной схемы взаимоотношений законодательной и исполнительной властей, ориентироваться на общие принципы и формы деятельности [9].

Как отмечает В.Е. Чиркин, государственная власть является высшей формой публичной власти, поскольку, во-первых, ее социальный источник – особый территориальный коллектив, народ всей страны, во-вторых, в силу этого только она обладает суверенным характером, является суверенной разновидностью публичной власти, в-третьих, только она может регулировать все вопросы жизнедеятельности общества, в-четвертых, именно она юридически наделяет кругом предметов ведения и полномочиями остальные публичные территориальные коллективы, наделяет основами компетенции их органы. Государство – официальный представитель всего общества страны в его государственных границах и на международной арене. Его власть распространяется на всю территорию государства, включая ее подвижные части в границах и вне границ – самолеты, корабли под флагом государства, космические аппараты, на граждан государства, находящихся за границей. Другие территориальные публичные коллективы, за редчайшими исключениями, своего гражданства не имеют, но и в тех случаях, когда есть гражданство субъекта Федерации, о нем вспоминают мало, возникающие вопросы практически решают федеральные органы. Власть государства имеет универсальный характер: она может распространяться на все отношения, которые регулируются государством и правом и поддаются такому регулированию. Государственная власть едина. Разделение ее на определенные ветви (законодательную, исполнительную, судебную, иногда в конституциях называют и другие, например, в статье 10 Конституции РФ названы три упомянутые ветви государственной власти, но в ст. 11 говорится также о государственной власти президента РФ) не противоречит единству государственной власти, единству политики, проводимой по принципиальным вопросам всеми ее органами. Поэтому, видимо, в наше время в конституциях, в том числе и в ст. 10 Конституции РФ, один из основных принципов, относящихся к организации государственной власти, целесообразно обозначить не только как разделение властей, а в формулировке: «единство государственной власти и разделение ее ветвей». Государственная власть не только едина, но и единственная государственная власть в обществе страны [10].

Как отмечает О.М. Рой, при разделении власти на государственную и муниципальную необходимо учитывать глубокое внутреннее различие между публичной и социальной (общественной) властями. Особенностью публичной власти является непереносимое наличие санкционных возможностей, делегируемых учредителями ее центрального аппарата представительному органу управления. Публичная власть обладает верховенством в решении вопросов государственного значения, публикуя распоряжения, обязательные для исполнения. Она осуществляется специальным аппаратом, не совпадающим со всеми членами общества и существующим за счет налогов на основе принуждения. По мнению В.Е. Чиркина, муниципальная власть представляет собой власть коллектива населения в пределах определенной территории и в пределах полномочий, установленных Конституцией и законом. И поэтому она носит характер негосударственной публичной власти, осуществляемой гражданами непосредственно или через представительные органы [11]. Л. Велихов в качестве отличительной черты муниципальной власти выделяет

ее подзаконность, тогда как атрибутивным признаком власти государственной выступает ее суверенитет, независимый характер [12, с. 14].

Природа государства предполагает установление единой государственной власти, которая может осуществляться на основе принципа разделения властей. Данный принцип содержится в большинстве современных конституций и зачастую рассматривается в связке с принципом единства государственной власти [13].

В современной литературе нередко можно встретить критику принципа разделения властей, который может привести вплоть до противопоставления трех «самостоятельных властей» и размывает единство 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 [14, 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 [15, с. 70–78].

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 в своих решениях [16].

Поэтому наряду с признанием идеи и практики единства государственной власти необходимо принятие в сочетании с ней концепции разделения властей, которая традиционно закрепляет триаду властей, что нашло отражение и в Конституции РФ. Вместе с тем в современных конституциях и доктрине появляются новые, иные ветви власти (избирательная, гражданская, президентская, контрольная и др.) [17], что обуславливает тенденцию к размыванию сложившейся триады властей.

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

Таким образом, разделение властей не может рассматриваться как их разрыв, полная обособленность – ветви государственной власти обречены на взаимодействии друг с другом, периодически возлагая на себя функции другой власти [18]. Концепция единства государственной власти и разделение 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.

Некоторые авторы не воспринимают такой подход, раскрывая правовую природу власти субъектов РФ, не признают ее государственной, а считают власть субъекта РФ «несуверенной публичной властью территориального коллектива, пределы которого определяются федеральной Конституцией» [19].

Соглашаясь с несuverенным характером власти субъекта РФ, вряд ли можно признать ее негосударственной, поскольку Конституция Российской Федерации устанавливает, что государственная власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими самостоя-

тельно органы государственной власти (ст. 11, 77). Поэтому очевидно конституционное распределение государственной власти на федеральный и региональный уровни. Другой вопрос в разграничении между ними компетенции и сужении правовых возможностей субъектов РФ в решении федеративных вопросов, что обусловлено тенденциями централизации государственной власти. Кроме того, некоторые авторы пытаются доказать и наличие окружного уровня государственной власти, связывая его с созданием федеральных округов [20]. Такой подход принимать пока преждевременно, поскольку создание округов может рассматриваться как временная управленческая мера, пока не подкреплённая в Конституции и федеральном законодательстве.

При рассмотрении правовой природы государственной власти необходимо раскрыть понятие «ветвь государственной власти». В литературе данный термин используется длительное время, однако до сих пор не существует единого общепринятого понятия. Одним из первых определение ветви государственной власти дал А.С. Автономов, который определил под ней один или несколько государственных органов, образующих в рамках единого механизма осуществления власти самостоятельную систему, которая наделяется властными полномочиями для выполнения присущих ей функций [21].

С точки зрения О.М. Рой, ветви власти – это горизонтально упорядоченные направления управленческой деятельности, определяемые в соответствии с принципом разделения властей, используемого в условиях демократического политического режима. Традиционно к ветвям власти относят исполнительную, законодательную и судебную. Идентификационными признаками, на основе которых определяется содержание ветви власти, являются следующие:

- наличие специализированных органов государства, наделённых широкими полномочиями;
- юридическое закрепление места, которое занимает эта власть в иерархии системы управления государством;
- структура органов власти, приходящихся на каждую ветвь, является иерархической и сквозной, охватывающей все имеющиеся уровни и ориентированной на комплексные общие цели;
- цели, ставящиеся перед ветвью власти, имеют общегосударственный характер и не могут быть приписаны ни одному из ведомств отдельно [22].

В.Е. Чиркин под ветвью государственной власти понимает обособленную организационно-функциональную систему в целостном государственном механизме, специализированные органы и должностные лица которой реализуют определённую функцию управления в обществе [23].

Однако в этом определении имеются спорные моменты. Во-первых, вряд ли можно вести речь о ветви государственной власти как системе, которая применима не к каждой ветви власти и которую образуют в совокупности все органы государственной власти. Здесь более точен термин «структура» (структуризация). Во-вторых, насколько правомерно функцию управления проецировать на все ветви государственной власти? Скорее она относится в первую очередь к исполнительной власти. Определение же данного понятия должно быть конкретным. Поэтому, ветвь государственной власти можно определить как сферу деятельности государства, в рамках которой компетентные государственные органы самостоятельно и в установленном порядке реализуют стоящие перед ними задачи и выполняют специфические функции [24].

В соответствии со ст. 10 Конституции Российской Федерации, государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной

власти самостоятельны. «Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации» (ст. 11 Конституции Российской Федерации).

Указанная дуальная система органов публичной власти теоретически способна выполнять главные функции, поставленные перед различными уровнями органов публичной власти и перед публичной властью в целом. В то же время наблюдаемое в России противоречие между динамично изменяющимися условиями функционирования органов публичной власти и несовершенным механизмом правового регулирования взаимодействия между органами власти различных уровней приводит к стагнации положительных направлений развития в этой сфере [25].

#### Ссылки:

1. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления : учеб. пособие. 3-е изд. СПб., 2009.
2. Мокрый В.С. Местное самоуправление: пути становления и развития // Журнал российского права. 2002. № 10. С. 37–38.
3. Липинский Д.А., Хачатуров Р.Л. Теория государства и права : курс лекций. Тольятти, 2008. С. 68.
4. Гончаров В.В., Жилин С.М. Понятие и сущность государственной власти: конституционно-правовой анализ // Социология власти. 2010. № 1. С. 153.
5. Глазунова Н.И. Государственное управление : учебник для вузов. М., 2004. С. 79–80.
6. Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления : учебник. 4-е изд., пересмотр. М., 2009. 432 с.
7. Липинский Д.А., Хачатуров Р.Л. Указ. соч.
8. Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления.
9. Мартянова Г.В. Принцип разделения властей и его реализация в субъектах Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 18–19.
10. Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. 2009. № 7.
11. Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление. М., 2003. С. 250.
12. Рой О.М. Указ. соч.
13. Безруков А.В. Единство и разделение государственной власти: проблемы сочетания и реализации // Конституционное и муниципальное право. № 21. 2009. С. 3.
14. Окулич И.П., Усатов Д.Н. Конституционно-правовые основы деятельности государственных контрольно-счетных органов в РФ : монография. Челябинск, 2008.
15. Чиркин В.Е. Законодательная власть. М., 2008.
16. Постановление КС РФ от 6 апреля 2004, от 29 ноября 2006 года // СЗ РФ. 2004. Ст. 1519 ; 2006. № 50. Ст. 5371.
17. Автономов А.С. Избирательная власть. М., 2002.
18. Безруков А.В. Указ. соч.

#### References (transliterated):

1. Roy O.M. Sistema gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya : textbook. 3rd ed. SPb., 2009.
2. Mokriy V.S. Mestnoe samoupravlenie: puti stanovleniya i razvitiya // Zhurnal rossiyskogo prava. 2002. No. 10. P. 37–38.
3. Lipinskiy D.A., Khachaturov R.L. Teoriya gosudarstva i prava : kurs lektsiy. Tol'yatti, 2008. P. 68.
4. Goncharov V.V., Zhilin S.M. Ponyatie i sushchnost' gosudarstvennoy vlasti: konstitutsionno-pravovoy analiz // Sotsiologiya vlasti. 2010. No. 1. P. 153.
5. Glazunova N.I. Gosudarstvennoe upravlenie : uchebnik dlya vuzov. M., 2004. P. 79–80.
6. Chirkin V.E. Sistema gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya : textbook. 4th ed., revised. M., 2009. 432 s.
7. Lipinskiy D.A., Khachaturov R.L. Op. cit.
8. Chirkin V.E. Sistema gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya.
9. Mart'yanova G.V. Printsip razdeleniya vlastey i ego realizatsiya v sub'ektakh Rossiyskoy Federatsii : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2007. P. 18–19.
10. Chirkin V.E. Publichnaya vlast' v sovremennom obshchestve // Zhurnal ros-siyskogo prava. 2009. No. 7.
11. Chirkin V.E. Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. M., 2003. P. 250.
12. Roy O.M. Op. cit.
13. Bezrukov A.V. Edinstvo i razdelenie gosudarstvennoy vlasti: problemy soche-taniya i realizatsii // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. No. 21. 2009. P. 3.
14. Okulich I.P., Usatov D.N. Konstitutsionno-pravovye osnovy deyatelnosti gosudarstvennykh kontrol'no-schetnykh organov v RF : monografiya. Chelyabinsk, 2008.
15. Chirkin V.E. Zakonodatel'naya vlast'. M., 2008.
16. Postanovlenie KS RF ot 6 aprelya 2004, ot 29 noyabrya 2006 goda // SZ RF. 2004. Art. 1519 ; 2006. No. 50. Art. 5371.
17. Avtonomov A.S. Izbiratel'naya vlast'. M., 2002.
18. Bezrukov A.V. Op. cit.

- 
19. Чиркин В.Е. О сущности субъекта Федерации: традиции и реалии // Государство и право. 2003. № 7. С. 10–15.
  20. Черкасов К.В. Система органов государственной власти и управления на уровне федерального округа. Саратов, 2008.
  21. Автономов А.С. Указ. соч.
  22. Рой О.М. Указ. соч.
  23. Чиркин В.Е. Законодательная власть.
  24. Безруков А.В. Указ. соч.
  25. Алпатов Ю.М. Местное городское самоуправление в системе публичной власти в Российской Федерации // Адвокат. 2009. № 2.
19. Chirkin V.E. O sushchnosti sub"ekta Federatsii: traditsii i realii // Gosudarstvo i pravo. 2003. No. 7. P. 10–15.
  20. Cherkasov K.V. Sistema organov gosudarstvennoy vlasti i upravleniya na urovne federal'nogo okruga. Saratov, 2008.
  21. Avtonomov A.S. Op. cit.
  22. Roy O.M. Op. cit.
  23. Chirkin V.E. Zakonodatel'naya vlast'.
  24. Bezrukov A.V. Op. cit.
  25. Alpatov Y.M. Mestnoe gorodskoe samoupravlenie v sisteme publichnoy vlasti v Rossiyskoy Federatsii // Advokat. 2009. No. 2.