ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ

В.В. Гончаров
С.М. Жилин

ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

ГОНЧАРОВ Виталий Викторович – кандидат юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Научно-исследовательского института проблем глобализации, экономики и развития гражданского общества, директор Научно-исследовательского института проблем глобализации, экономики и развития гражданского общества (Краснодар) (e-mail: niipgergo2009@mail.ru); Жилин Сергей Михайлович – преподаватель кафедры гражданского и трудового права Краснодарского государственного университета культуры и искусств, заместитель начальника отдела департамента имущественных отношений Администрации Краснодарского края (e-mail: urniiurnii@mail.ru)

Аннотация. *Статья посвящена анализу понятия и сущности государственной власти через призму понятий «власть» и «государство». Дано авторское определение власти как философской и общесоциологической категории, разработан категориальный аппарат исследования. Авторы проанализировали и оценили исторически сложившиеся и современные отечественные и зарубежные концепции в определении государственной власти, на основании которых предложена собственная авторская концепция определения понятия «государственная власть».*

Ключевые слова: *государственная власть, категория, исполнительная власть, судебная власть, законодательная власть, разделение властей, право, полномочия, государственный аппарат, система, механизм.*

Понятие «государственная власть» – производное от более широкого и многогранного понятия «власть». Однако последнее стало предметом специальной разработки в юридической литературе сравнительно недавно, примерно с начала 60-х гг., и нуждается в дальнейшем глубоком изучении[1].

[1] См.: *Байтин, М.И.* Государство и политическая власть. – Саратов, 1972. – С. 89.

Власть как философская и общесоциологическая категория представляет собой механизм существования и развития всякой социальной общности, соответствующий достигнутому характеру и уровню общественной жизни, характеризующийся подчинением воли отдельных субъектов властеотношения и их объединений (подвластных) руководящей (властвующей) в данном сообществе воле, подкрепленный возможностью принудительного ее исполнения. Данное определение характеризует любой вид общественной власти: в обществе, семье, государстве.

Рассмотрим понятие «власть» в более узком смысле – через призму понятия «государство». В отечественной и зарубежной науке, трудах философов и государственных деятелей разработано множество подходов в определении понятия «государство» (нормативистский, теологический, естественно-правовой, культурологический и др.)[1]. Некоторые ученые определяют государство, как «основную политическую организацию классового общества, осуществляющую его управление, охрану его экономической и социальной структуры»[2].

В современной энциклопедической литературе государство в конституционном праве понимается как социально-политическая организация, действующая на определенной территории и обладающая на ней высшей властью[3].

Из названных определений можно сделать ряд выводов: во-первых, существование государства немыслимо без наличия власти; во-вторых, понятия «государственная власть» и «политическая власть» органично связаны.

Политическая (государственная) власть есть разновидность власти общественной. Термины «государственная власть» и «политическая власть» синонимичны. В юридической, философской и политологической литературе встречаются и противники этого отождествления. Они считают, что «политическая власть» – понятие более широкое, чем «государственная власть», ибо первая осуществляется не только государством, но и другими субъектами политической системы общества[4]; полем действия государственной власти являются собственно государство и его органы[5]. Однако замалчивается тот факт, что на протяжении истории существования института государства под его прямым или косвенным воздействием находились

---

[1] См.: *Кокорев, Р.С.* Понятие и характерные черты государства как субъекта международного права // Государство и право. – 2005. – № 12. – С. 71–79.

[2] *Ожегов, С.И.* Словарь русского языка ; под ред. Н.Ю. Шведовой. – 20-е изд., стереотип. – М., 1988. – С. 115–116.

[3] См.: Российская юридическая энциклопедия. – М., 1999. – С. 207.

[4] См.: *Дмитриев, Ю.А.* Соотношение понятий политической и государственной власти в условиях формирования гражданского общества // Государство и право. – 1994. – № 7. – С. 33–34.

[5] См. там же. – С. 34.

везде и всегда все институты гражданского общества, которые либо пестовались и поощрялись им, либо третировались и уничтожались.

В ходе развития мировой и отечественной истории процесс возникновения государства, а с ним и государственной власти, в различных регионах протекал по-разному. Под влиянием особенностей зарождения государства и государственной власти по мере смены общественно-экономических формаций, политических режимов и в силу особенностей формы правления и государственного устройства формировались точки зрения государственно-правовой и философской мысли на сущность понятий «власть» и «государственная власть».

Как отмечает В.Е. Чиркин, государство – представитель общества, и его главная задача – выполнение «общих дел», такое управление обществом, чтобы наряду с саморегулированием жизнь в нем подчинялась определенным (предполагается – совместно проработанным) правилам, не допускающим анархии и распада общества. Насилие – не главная сторона в его деятельности, хотя угроза принуждения представляет собой потенциальное предупреждение о последствиях нарушения правил[1]. Однако общим целям в обществе с различными социальными слоями, с их разными интересами нельзя служить абстрактно. Представляется, что любое государство, в том числе современное, всегда и везде следует интересам определенного класса (социального слоя), удовлетворяя его потребности и, по возможности, интересы прочих классов. В высокоразвитых государствах этот класс (властьимущий) может составлять относительное большинство населения, в развивающихся странах он всегда представляет собой ничтожное меньшинство.

По мнению участников «круглого стола», состоявшегося в 2001 г. в редакции журнала «Государство и право», «...в России нынешней мы видим ”недоправовое“ (но конституционно-декларированное) государство и ”недогражданское общество“…»[2], тем не менее «государство (государственный аппарат) выступает в качестве управляющей системы по отношению к гражданскому обществу как управляемой системе. Вместе с тем гражданское общество функционирует как саморегулирующаяся социальная система, детерминирующая государство»[3].

Итак, государство представляет собой организацию публичной власти, необходимую как для удовлетворения интересов и потребностей отдельных классов, так и выполнения общих дел, вытекающих из природы всякого общества. Таким образом, понятие «государственная власть» персонифи-

[1] См.: *Чиркин, В.Е.* Переходное постсоциалистическое государство: содержание и форма // Государство и право. – 1997. – № 1. – С. 7.

[2] Гражданское общество, правовое государство и право («круглый стол» журналов «Государство и право» и «Вопросы философии») // Государство и право. – 2002. – № 1. – С. 14.

[3] Там же. – С. 18–19.

цировано, содержит действующий субъект – государство в лице его органов, которым народ делегирует принадлежащую себе власть (ст. 3 Конституции Российской Федерации). Главное регулирующее воздействие конституционного законодательства можно определить как организацию и деятельность государственной власти, установление правовых рамок деятельности в гражданском обществе[1].

В современной отечественной научной литературе имеется, по крайней мере, четыре подхода к определению понятия «государственная власть», находящих свое выражение в области конкретных правоотношений, особенно при помощи нормотворчества: как системы государственных органов; как особого волевого отношения; как набора полномочий; как функции.

Сторонники понимания государственной власти как системы полномочий отмечают, что «подтверждением характеристик государственной власти как совокупности властных полномочий служит практика реализации федеративных отношений в Российской Федерации. Разделение власти на федеральном уровне есть не что иное, как разделение компетенции. Споры о компетенции (ст. 125 ч. 3 Конституции России) – это споры об объеме властных полномочий того или иного органа, то есть опять о разделении власти»[2]. В этой связи Н.А. Ушаков указывает на обязывающий характер государственной власти, образуемой органами государства в совокупности, формирующими государство как таковое[3]. Коллектив авторов под руководством А.И. Бобылева определяет государственную власть как совокупность полномочий, реализуемых специально учрежденными органами, осуществляющими воздействие на различные сферы деятельности общества, обладающую возможностью публичного принуждения с применением юридических средств[4].

А.Ф. Малый рассматривает государственную власть как конституционно-правовую категорию одновременно в двух значениях: с одной стороны, как совокупность властных государственных полномочий, с другой – как совокупность (систему) государственных органов[5].

По мнению приверженцев функционального понимания власти, сами органы власти и акты, ими принимаемые, являются функциями власти подобно тому, как и вообще все функции, осуществляемые отдельными

---

[1] См.: *Макаров, О.В.* Соотношение права и государства // Государство и право. – 1995. – № 5. – С. 19.

[2] *Малый, А.Ф.* Государственная власть как правовая категория // Государство и право. – 2001. – № 3. – С. 98.

[3] См.: *Ушаков, Н.А.* Государство в системе международно-правового регулирования : уч. пособие. – М., 1997. – С. 14, 15.

[4] См.: *Бобылев, А.И., Горшкова, Н.Г., Ивакин, В.И.* Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления. – М., 2003. – С. 24.

[5] См.: *Малый, А.Ф.* Государственная власть как правовая категория. – С. 99.

органами живого[1]. Сторонниками данной концепции власть рассматривается как необходимая функция по руководству, управлению и координации волевых действий людей любого коллектива[2].

В.М. Хвостов различает такие функции власти, как законодательство, суд и управление[3]; власть он не отождествляет с функцией, а лишь говорит о функциях (направлениях деятельности) верховной власти. Однако функция, понимаемая как направление деятельности государственного органа, может раскрыть лишь содержание направления деятельности, но не содержание власти вообще.

Л.И. Петражицкий рассматривал государственную власть и как функцию, и как правоотношение, подразумевая под специальными властями соответственные специальные, ограниченные определенной областью поведения обязанности одних – права других[4], отмечая, что субъекты власти (верховной и подчиненной) осуществляют последнюю через функции издания законов, исполнительную и судебную[5].

В.Е. Чиркин рассматривал власть как социальное волевое отношение, в котором одной из сторон является особый политический субъект – государство (его орган, должностное лицо)[6], отмечая, что государственная власть принадлежит государству, его органам, но ее реальные рычаги находятся в руках узкой группировки[7]. В этом случае власть отождествляется с совокупностью полномочий, поскольку система государственных органов или особое волевое отношение (понимаемые как власть) не могут принадлежать государству и системе его органов (при таком предположении налицо тавтология).

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 России содержит положение о запрете присвоения или захвата власти в стране (в данной статье поня-

---

[1] См.: *Коркунов, Н.М.* Лекции по общей теории права. – СПб., 1894. – С. 250.

[2] См.: *Манов, Г.Н.* Признаки государства: новое прочтение // Политические проблемы теории государства. – М., 1993. – С. 42.

[3] См.: *Хвостов, В.М.* Общая теория права. – СПб.; М.; Варшава; Вильно, 1914. – С. 15 и др.

[4] См.: *Петражицкий, Л.И.* Теория права и государства в связи с теорией нравственности. – Т. 1. – СПб., 1907. – С. 192.

[5] См. там же. – С. 207.

[6] См.: *Чиркин, В.Е.* Элементы сравнительного государствоведения. – М., 1994. – С. 16.

[7] См.: *Чиркин, В.Е.* Переходное постсоциалистическое государство: содержание и форма // Государство и право. – 1997. – № 1. – С. 8.

тие «власть» отождествляется с понятием «полномочие»). Статья 18 Конституции подразумевает, что власть – это органы, указывая, что деятельность власти определяется правами и свободами человека и гражданина.

Данные определения понятия государственной власти позволяют выявить назначение государственной власти и ее роль в регулировании общественных отношений. В настоящее время такое важное и основополагающее конституционное понятие, как «государственная власть», не имеет четко выраженного определения. Использование термина «государственная власть» в нормотворчестве указывает на то, что законодатель в различных нормативно-правовых актах неоднозначно трактует его содержание. 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.

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). В связи с этим возникает вопрос о содержании понятия «полномочия», которое следует рассматривать как в широком смысле, так и с точки зрения его конституционного использования.

В отечественной литературе данное понятие рассматривается в тесной связи с такими понятиями, как «предмет ведения» и «компетенция». По мнению И.В. Гранкина, в правовой литературе под компетенцией понимается совокупность предметов ведения, прав и обязанностей[1]. Однако А.Ф. Малый считает, что наиболее правильным является понимание компетенции через два ее элемента: предметы ведения и полномочия[2]. Предметы ведения, в свою очередь, рассматриваются как сферы общественной жизни, в которой действует конкретный государственный орган, а права и обязанности – как пределы его возможностей в определенной сфере общественной жизни[3]. В этом случае под компетенцией законодатель понимает совокупность полномочий по определенным предметам веде-

---

[1] См.: *Гранкин, И.В.* Компетенция законодательных органов краев, областей и городов федерального значения. [Электронный ресурс]: http://www.niiss.ru/Publications/Mag/12/compet.htm.

[2] См.: *Малый, А.Ф.* Государственная власть как правовая категория. – С. 96.

[3] См.: *Авакьян, С.А.* Правовое регулирование деятельности Советов. – М., 1980; *Кутафин, О.Е., Шеремет, К.Ф.* Компетенция местных Советов. – М., 1982; *Фадеев, В.И.* Муниципальное право России. – М., 1994.

ния. Конкретное полномочие органа, являясь юридически закрепленным за ним правом, одновременно представляет собой обязанность по принятию правовых актов и иных действий, направленных на решение поставленных перед данным органом задач и исполнение функций. Как метко отметила И.А. Умнова, «к предметам ведения… относятся… вопросы, в рамках которых субъект реализует свою власть»[1].

Авторы Конституции отказались от более широкого использования термина «компетенция» для отделения института предметов ведения от прав и обязанностей органов. При таком подходе конкретные права и обязанности представлены как полномочия, составляющие компетенцию вместе с предметами ведения. Некоторые ученые необоснованно противопоставляют понятия «предметы ведения» и «компетенция». По их мнению, если первое понятие служит для обозначения отношений между Федерацией и ее субъектами, то второе – для обозначения отношений между отдельными видами федеральных органов, органов субъектов Федерации и между органами власти Федерации и ее субъектов[2].

В российской Конституции понятие «полномочия» понимается трояко: во-первых, как характеристика прав и обязанностей конкретного органа (например, ст. 83); во-вторых, как характеристика совокупных прав и обязанностей Российской Федерации (ст. 73 и 79); в-третьих, как конкретные полномочия (например, ч. 4 ст. 3). В этом случае компетенция рассматривается не как совокупность предметов ведения и полномочий, а как конкретное полномочие. Однако в ст. 5 (ч. 3) и 11 (ч. 3) идет речь о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти, то есть «предметы ведения» выделены как самостоятельное понятие.

Существуют различные подходы в определении содержания системы государственной власти в России[3]. Ряд ученых-правоведов рассматривают термин «система государственной власти», опираясь на ч. 3 ст. 5 Конституции Российской Федерации, согласно которой федеративное устройство страны основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти России и ее субъектов.

В научной литературе для обозначения системы государственных органов и системы государственной власти довольно активно используются

[1] *Умнова, И.А.* Конституционные основы современного российского федерализма. – М., 1998. – С. 160.

[2] См.: Федерация в зарубежных странах. – М., 1993. – С. 17–18.

[3] См.: *Дахин, А.В.* Система государственной власти в России: феноменологический транзит // Полис. – 2006. – № 3. – С. 29–41; *Мартышин, О.В.* Идейно-политические основы современной российской государственности // Государство и право. – № 10. – С. 31–37; *Кочев, В.А.* Государственная власть в Российской Федерации. Конституционно-правовые основы корреляции. – Пермь, 2000.

термины «законодательная власть», «судебная власть», «исполнительная власть»[1], что обусловлено в основном лексическими особенностями языка. При определении системы государственной власти как совокупности законодательной (представительной), исполнительной, судебной власти через разделение властей необходимо учитывать, что в подобном случае функционирует целостная конструкция построения органов, и ветви власти не представляют собой совокупности взаимосвязанных элементов. Рассмотрение отдельных элементов не позволяет раскрыть системные связи в их взаимоотношениях. Например, Конституционный Суд России, являясь самостоятельным судебным органом, не возглавляет систему конституционного контроля.

Провозглашенное в ст. 2 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» единство судебной системы носит декларативный характер. Как отмечают С.В. Бородин и В.Н. Кудрявцев, «…составители проекта Конституции 1993 г. находились под влиянием прежней практики разобщения судебной системы ...в действительности в России три самостоятельные, не связанные между собой судебные системы: 1) Конституционный суд РФ и конституционные (уставные) суды субъектов Федерации; 2) Верховный суд РФ с системой нижестоящих судов общей юрисдикции; 3) Высший арбитражный суд с системой нижестоящих арбитражных судов…»[2]

Однако утверждение, что Конституционный Суд России и конституционные (уставные) суды субъектов Федерации представляют собой самостоятельную систему, неверно, так как согласно действующему законодательству, не предусмотрено какое-либо совместное участие названных судов в конституционном (уставном) судопроизводстве. В отличие от вышеназванных судов, Верховный Суд страны, как и в советский период, является судом второй инстанции по всем гражданским и уголовным делам, рассмотренным судами субъектов, венчая систему судов общей юрисдикции.

В научной литературе дается ряд довольно точных и четких определений судебной власти. Так, И.Л. Петрухин понимает под судебной властью самостоятельную и независимую ветвь государственной власти, созданную для разрешения на основе закона социальных конфликтов между государствами и гражданами, самими гражданами, юридическими лицами; контроля за конституционностью законов; защиты прав граждан в их взаимо-

---

[1] См.: *Салищева, Н.Г., Хаманева, Н.Ю.* Исполнительная и судебная ветви власти: соотношение и взаимодействие // Государство и право. – 2000. – № 1. – С. 5–11; Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития ; отв. ред. И.Л. Бачило. – М., 1998.

[2] См.: *Бородин, С.В., Кудрявцев, В.Н.* О судебной власти в России // Государство и право. – 2001. – № 10. – С. 22.

отношениях с органами исполнительной власти и должностными лицами; контроля за соблюдением прав граждан при расследовании преступлений и проведении оперативно-розыскной деятельности (ОРД); установления наиболее значимых юридических фактов[1]. Другие ученые в определении понятия системы судебной власти подчеркивают ее самостоятельность от других ветвей власти и произвола вообще, независимость от кого или чего-либо, кроме закона.

Система представительной (законодательной) власти в России определена Конституцией еще более размыто и неопределенно. Взаимодействие федерального и региональных парламентов ограничено правом законодательной инициативы последних, участия в обсуждении законопроектов по предметам совместного ведения и возможностью их роспуска путем принятия Федеральным Собранием соответствующего закона.

Исполнительную власть можно определить как самостоятельную и независимую в рамках принципа разделения властей ветвь государственной власти, имеющую всеобъемлющий, предметный и организующий характер, структурированную в единую систему органов исполнительной власти, обеспечивающих исполнение и реализацию законов в законно установленных формах, порядке и методами в пределах своих полномочий.

Итак, можно сделать ряд выводов:

– государственная власть в Российской Федерации является свойством государственных органов, обладающих совокупностью государственных властных полномочий;

– Конституция Российской Федерации и действующее законодательство не содержат единообразного понимания государственной власти;

– разделение государственной власти на законодательную (представительную), исполнительную и судебную достаточно условное. В Конституции упоминаются лишь системы исполнительной и судебной власти, в которые не включен ряд субъектов власти, в том числе органы местного самоуправления, обладающие огромными властными полномочиями. Судебная власть подразделена на отдельные самостоятельные в организационном и правовом плане участки. Самостоятельную роль играет важный высший судебный орган страны – Конституционный Суд России;

– система государственной власти в России обладает признаком единства[2], не исключающим самостоятельность различных государственных органов, со строго определенными полномочиями, которые могут перерас-

---

[1] См.: *Петрухин, И.Л.* Проблема судебной власти в современной России // Государство и право. – 2000. – № 7. – С. 15–21.

[2] См.: *Барциц, И.Н.* О единстве государственной власти в Российской Федерации // Законодательство. – 2001. – № 9. – С. 37–44.

пределяться между субъектами, но в своей совокупности составляют неизменный набор и регулируют весь объем общественных отношений.

Как точно отметил В.Е. Чиркин, разделение властей требует единства государственной политики, единства действий всех ветвей по принципиальным вопросам общественного развития, а единство власти не исключает прозаического разделения труда между различными органами государственной власти[1].

Список литературы

Байтин, М.И. Государство и политическая власть. – Саратов, 1972.

Барциц, И.Н. О единстве государственной власти в Российской Федерации // Законодательство. – 2001. – № 9.

Дмитриев, Ю.А. Соотношение понятий политической и государственной власти в условиях формирования гражданского общества // Государство и право. – 1994. – № 7.

Петражицкий, Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. – Т. 1. – СПб., 1907.

Чиркин, В.Е. Переходное постсоциалистическое государство: содержание и форма // Государство и право. – 1997. – № 1.

© Гончаров В.В., 2010
© Жилин С.М., 2010

С.В. Каламанова

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ: ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ

КАЛАМАНОВА Светлана Владимировна – аспирантка кафедры государственного строительства и права РАГС (e-mail: kalamanovas@rambler.ru)

Аннотация. *Суверенитет обладает множеством различных аспектов и всегда был одним из основных вопросов теории государства. Статья посвящена изучению различных толкований понятия «государственный суверенитет».*

Ключевые слова: *понятие, суверенитет, государство.*

[1] См.: *Чиркин, В.Е.* Конституционное право зарубежных стран. – М., 1999. – С. 145; *Самонова, Е.А.* Исполнительная власть в постсоветских государствах (на примере России, Эстонии и Кыргызстана) // Полис. – 2003. – № 3. – С. 78–89.