

А.В. БЕЗРУКОВ



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

Монография

ЮСТИЦ  ИНФОРМ

Москва

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

*Текст предоставлен правообладателем*

*[http://www.litres.ru/pages/biblio\\_book/?art=11008539](http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=11008539)*

*Конституционно-правовые аспекты осуществления законодательной власти по обеспечению правопорядка в России: Монография / А.В. Безруков: Юстицинформ; Москва; 2015  
ISBN 978-5-7205-1259-0*

**Аннотация**

В монографии исследуются теоретические и практические проблемы конституционно-правового регулирования и взаимосвязи важнейших публично-правовых институтов – законодательной власти и правопорядка, в механизме формирования и обеспечения которого участвуют органы законодательной власти. Раскрывается правовая природа, сущность и основные направления осуществления законодательной власти, показано ее место в системе разделения властей. Выявляются особенности функционирования законодательной власти по обеспечению правопорядка, рассматриваются система законодательных органов в России как субъектов обеспечения правопорядка, раскрывается их взаимодействие между собой и с другими органами государственной власти, включая органы правопорядка.

Издание предназначено для научных и практических работников, преподавателей, аспирантов, адъюнктов, студентов и слушателей образовательных учреждений, обучающихся по юридическим специальностям, а также для заинтересованного круга читателей.

## Содержание

Введение	5
Introduction	7
Глава 1	9
1.1 Законодательная власть в системе публичной власти и правопорядок: понятие, сущность, соотношение	9
1.2 Взаимодействие органов законодательной власти с другими органами государственной власти и органами правопорядка	28
Конец ознакомительного фрагмента.	34

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

Рецензенты:

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

А.Т. Карасев – доктор юридических наук, профессор

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

А.С. Саломаткин – доктор юридических наук, профессор

A.V. BEZRUKOV

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

Monograph

Moscow

YUSTITSINFORM

2015

Reviewers:

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

A. T. Karasev – Doctor of Law, Professor

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

A. S. Salomatkin – Doctor of Law, Professor

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

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

© Bezrukov A.V., 2015

## Введение

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

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

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

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

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

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

Поэтому проводимые преобразования в сфере государственного строительства, связанные с модернизацией и укреплением законодательной власти в системе разделения властей, влекут потребность в переосмыслении конституционно-правовых аспектов осуществления законодательной власти по обеспечению правопорядка в России, определению ее места в условиях трансформации системы публичной власти и разделения властей, выяв-

---

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

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

лении роли законодательных органов в системе созидания и обеспечения правопорядка в России.

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

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

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

## Introduction

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

# Глава 1

## Законодательная власть в системе публичной власти и правопорядок

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

Государственная власть зарождается постепенно в процессе становления государства, становится исторически первой формой публичной власти. Первоначально государственная власть возникла в небольших поселениях и территориально расширялась за счет завоеванных территорий. И, несмотря на то, что эта власть действовала в пределах небольших территорий, подобных современным муниципальным образованиям, это была власть универсального характера и не сводилась лишь к вопросам местного значения.

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

К числу признаков государственно-правового характера управления относят:

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

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

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

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

---

<sup>16</sup> Там же С. 13–14.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Государственное единство не ограничивается вопросами территориальной целостности, отмечает Б.С. Эбзеев, оно представляет собой более широкое явление, синтезирующее социальное, правовую, политическую, экономическую общность России как государства, в основе которой единство многонационального народа России, ее территориальная целост-

---

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

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

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

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

ность и единая государственная власть<sup>34</sup>. Ученый рассматривает государственное единство как научную категорию, которая включает в себя ряд компонентов (сущность, содержание, форма, основные субъекты и объекты государственного единства, принципы, механизм, факторы государственного единства)<sup>35</sup>. Вместе с тем, в число субъектов государственного единства наряду с многонациональным народом РФ и Российской Федерацией, представляется целесообразным включить субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, которые наряду с государственными и негосударственными структурами соучаствуют в процедуре укрепления единства и целостности государства.

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

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

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

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

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

---

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

<sup>35</sup> Там же. С. 305–307.

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

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

Принцип разумного сочетания централизации и децентрализации проявляется в конкретных институтах федерализма, включая распределение полномочий между уровнями государственной власти. Например, именно Конституционный Суд РФ впервые закрепил право опережающего законодательства субъектов РФ по вопросам совместного ведения<sup>38</sup>. В тоже время, Конституционный Суд России предусмотрел возможность федеральному законодателю при необходимости осуществлять правовое регулирование по вопросам ведения субъектов РФ, если субъект РФ не принял закон, отнесенный к его компетенции в порядке осуществления полномочий, закрепленных п. «н» ч. 1 ст. 72 и ч. 2 ст. 76 Конституции РФ<sup>39</sup>.

Таким образом, практика конституционного правосудия способствует утверждению и поддержанию конституционного правопорядка как высшего юридического выражения правовой демократичной государственности, являющейся практико-прикладной ценностью, проникающей во всю систему конституционного правопользования<sup>40</sup>.

С учетом изложенного, и принятия концепции о вертикальном разделении государственной власти на федеральный и региональный уровни, обратим внимание на региональный уровень. Некоторые ученые, раскрывая правовую природу власти субъектов РФ, не признают ее государственной, а считают «несуверенной публичной властью территориального коллектива, пределы которого определяются федеральной Конституцией»<sup>41</sup>.

Соглашаясь с несuverенным характером власти субъекта Российской Федерации, вряд ли можно признать ее негосударственной, поскольку Конституция РФ (ст. 11, 77) устанавливает, что государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими самостоятельно органы государственной власти. 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 тенденцией централизации государственной власти. Кроме того, некоторые авторы пытаются доказать и наличие окружного уровня государственной власти, связывая его с созданием федеральных округов<sup>42</sup>. Такой подход представляется преждевременным, поскольку создание округов может рассматриваться как временная управленческая мера, пока не подкреплена в Конституции РФ.

При рассмотрении правовой природы государственной власти необходимо раскрыть понятие «ветвь государственной власти». В литературе данный термин используется длительное время, однако до сих пор единого общепризнанного понятия не существует. Одним из первых дал определение ветви государственной власти А.С. Автономов, по мнению которого это один или несколько государственных органов, образующих в рамках единого механизма осуществления власти самостоятельную систему, которая наделяется властными полномочиями для выполнения присущих ей функций<sup>43</sup>.

При анализе признаков ветви государственной власти, в числе важнейших выделяют следующие: часть государственного механизма; включающая в себя, как правило, несколько однородных государственных органов, обладающих определенной самостоятельностью; выполняющая соответствующие государственные функции и обладающая соб-

---

<sup>38</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1995 г. № 16-П; от 1 февраля 1996 г. № 3 – П.

<sup>39</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 3 ноября 1997 г. № 15-П.

<sup>40</sup> См.: Бондарь Н.С. Конституционная модернизация российского государственности: в свете практики конституционного правосудия. М., 2014. С. 48–49.

<sup>41</sup> Чиркин В.Е. Законодательная власть. С. 62–63; Чиркин В.Е. О сущности субъекта Федерации: традиции и реалии // Государство и право. 2003. № 7. С. 10–15.

<sup>42</sup> См., напр.: Черкасов К.В. Система органов государственной власти и управления на уровне федерального округа. Саратов, 2008.

<sup>43</sup> Автономов А.С. Указ. соч. С. 74–75.

ственной структурой; осуществляющая свои функции посредством специфических форм, методов и процедур.

С учетом таких признаков В.Е. Чиркин под ветвью государственной власти понимает обособленную организационно-функциональную систему в целостном государственном механизме, специализированные органы и должностные лица которой реализуют определенную функцию управления в обществе<sup>44</sup>.

Однако и в таком определении имеются спорные моменты. Во-первых, вряд ли можно вести речь о ветви государственной власти как системе. Термин «система» относится или к государственной власти в целом или к совокупности ее органов, но вряд ли может быть применим к каждой ветви власти. Возможно, более удачен термин «структура». Во-вторых, насколько правомерно функцию управления проецировать на все ветви государственной власти? Очевидно, что она в первую очередь присуща исполнительной власти. И потом, определение понятия должно быть более конкретным.

Итак, 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.

Можно ли указанные выше признаки отнести к законодательной власти? Что такое законодательная власть? Каково ее место в системе публичной власти и роль в конституционно-правовом механизме обеспечения правопорядка определенного качества?

Термин «законодательная власть» содержит как минимум три составляющие (власть, закон и его «даяние»). Важными являются вопросы, что такое закон, кто и в каком порядке его разрабатывает и принимает, как реализуется законодательная власть, какое место занимает в системе разделения властей, какие органы и каким образом ее осуществляют.

В числе признаков законодательной (представительной) власти выделяют:

– системность, которая обусловлена единым источником власти, общими принципами формирования и деятельности, единой компетенцией. Поскольку органы законодательной власти не иерархичны, в отличие от исполнительной власти, но находятся в тесном взаимодействии и сотрудничестве друг с другом, правильнее вести речь о структуре законодательной ветви власти;

– представительство интересов и выборность;

– функции и полномочия, набор которых зависит от реализации принципов демократизма и разделения властей в государстве;

– коллегиальность<sup>45</sup>.

В общем виде правильным будет понимание законодательной власти как основного канала юридического выражения воли народа. Но всегда ли законодательная власть поступает в соответствии с интересами народа, который включает в себя различные социальные группы, имеющие разные ориентиры и интересы? Законодательные решения вполне могут соответствовать одним, и идти вразрез с другими интересами. Следовательно, законодательная власть должна консолидировать различные интересы социальных и политических сил, предназначена для выработки компромиссного решения, правильно определяя приоритеты при принятии такового.

В системе разделения властей законодательная власть призвана устанавливать определенные правила поведения посредством принятия законов и осуществлять контроль их исполнения. Исполнительная власть, соответственно, нацелена на исполнительно-распоря-

---

<sup>44</sup> См.: Чиркин В.Е. Законодательная власть. С. 83–88.

<sup>45</sup> Парламентское право России / отв. ред. О.Н. Булаков. М., 2006. С. 42–45.

дательную деятельность, а судебная власть призвана разрешать правовые споры при их возникновении.

У каждой ветви государственной власти – свое предназначение, свои задачи и функции, но законодательная власть занимает первое место в системе разделения властей. Во-первых, законодательная власть устанавливает правила поведения, в том числе других ветвей государственной власти. Во-вторых, определяя организацию и функционирование исполнительной и судебной власти, она выполняет ориентирующую роль по отношению к ним, что, однако, не лишает их самостоятельности, а, напротив, нацеливает на качественное и продуктивное функционирование. В-третьих, законодательная власть выполняет и контрольную функцию, проверяя посредством различных форм качество и своевременность реализации законов.

Итак, главной задачей законодательной власти является принятие законов, которые имеют высокую юридическую силу, регулируют важнейшие общественные отношения и реализуются всеми ветвями государственной власти и на каждом уровне публичной власти.

С учетом сказанного определим законодательную власть как обособленную сферу государственной власти, осуществляемую в нормативно установленном порядке непосредственно народом или законодательными органами власти деятельность, направленную на разработку и принятие законодательных решений, эффективность реализации которых определяет качественное состояние конституционной законности и правопорядка в пределах соответствующего государства.

Переходя к рассмотрению сущности и конституционно-правовой природы правопорядка, в обеспечении которого участвуют многие органы государственной власти, включая законодательные органы, в первую очередь следует обратить внимание на то, что истоки формирования правопорядка во многом заложены законодательной властью, органы которой устанавливают правовые предписания, необходимые для организации и обеспечения правопорядка. И именно качественная проработка законов является важнейшим условием эффективного обеспечения правопорядка органами публичной власти, способствующим формированию как конституционно-правового механизма его обеспечения, так и повышенной ответственности законодателя и правоприменителя за надлежащее выполнение своих полномочий в сфере обеспечения правопорядка.

Несмотря на значительное число работ по вопросам правопорядка, многие аспекты этого политико-правового и социально-философского феномена все еще остаются малоисследованными или дискуссионными.

Раскроем этимологию ключевых категорий. Этимология термина «порядок», с точки зрения русского языка, трактует понятие «порядок» как «состояние благоустроенности, надежности и организованности», противопоставляя его «беспорядку, хаосу»<sup>46</sup>. Порядок – универсальная характеристика социальной реальности<sup>47</sup>. Являясь универсальным определением, порядок есть выражение социальной необходимости.

Этимология слова «правопорядок» означает упорядоченность не только в самой системе права, но и в системе правоохранительных органов<sup>48</sup>. Правопорядок есть реальное состояние правовой жизни общества, обуславливающее необходимость правомерного поведения всех участников общественных отношений.

Правопорядок определяется как одна из основных составных частей общественного порядка, складывающегося в результате реализации различных видов социальных норм,

---

<sup>46</sup> Словарь современного русского литературного языка. Т. 10. М.; Л., 1960. С. 234.

<sup>47</sup> См.: Сауляк О.П. Парадигма правопорядка: современное прочтение // Правоведение. 2006. № 3. С. 174.

<sup>48</sup> Привезенцев Ю.Н. Законность и правопорядок в условиях формирования гражданского общества и правового государства в России: автореф. дисс... канд. юрид. наук. СПб, 1997. С. 8.

регулирующих разнообразные сферы общественной жизни и различающихся между собой характером и несовпадающим способом воздействия на поведение людей. Правопорядок регламентируется правовыми нормами, принятыми в установленном порядке<sup>49</sup>.

Термин «правопорядок» появляется в литературе в первой половине XX века. Так, в 1949 году известный философ И.А. Ильин, оценивая роль русского народа в возрождении России, отмечал: «Мы верим в русский народ не только потому, что он доказал свою способность к государственной организации... и, что он создал правопорядок для 160 различных племен, – разноязычных и разноверных меньшинств, столетиями проявляя ту благодушную гибкость и миролюбивую уживчивость, перед которой с таким радостным чувством преклонился однажды Лермонтов («Герой нашего времени», глава I)<sup>50</sup>.

В действительности правопорядок имеет социально-философскую, политическую и правовую природу, и при исследовании и практической реализации правопорядка в зависимости от различных условий наблюдается многообразное и неравномерное сочетание этих трех компонентов.

В социально-философской литературе правопорядок находит свою особую, отличающуюся от юридической, интерпретацию. Под ним понимается способ бытия права в социальном пространстве, в котором обеспечивается доминирование юридических принципов и норм в процессах функционирования и развития социума, способность его устойчивости и интеграции, позволяет разрешить социальные конфликты правовыми средствами<sup>51</sup>. Исследователи социально-философского понимания правопорядка, предпринимают попытки восстановления социально-философского исследования такого феномена, дистанцируются от традиционного понимания социального и идейно-политологического контекста видения правовой сферы. Критикуя сугубо юридическое понимание правопорядка, что не позволяет выявить его социальные и технологические аспекты, а так же сформулировать и реализовать социальные стратегии по его упрочению, такие авторы предлагают основания для дифференциации категорий правопорядок (юридический порядок) в правоведении и социальной философии<sup>52</sup>.

Со временем понимание правопорядка в обществе как явления социального находит отражение в юридических исследованиях, где признается, что правопорядок в обществе может иметь как правовую, так и не правовую характеристику, поэтому, правопорядок возможен не только в условиях правовой формы<sup>53</sup>. Социальная значимость правопорядка формирует основания для разработки соответствующих критериев (легитимность, гармоничность, стабильность правопорядка), комплексная реализация которых возможна только в условиях существования сильного реального демократического государства и развитого гражданского общества<sup>54</sup>.

В современной отечественной юридической литературе существуют различные концепции в понимании и определении термина «правопорядок». Однако при всем своем значении и обширном использовании, термин правопорядок в современном понимании не имеет ни нормативного, ни законодательного, ни единого научного определения. Тем не менее, этот термин широко используется в законодательных актах, относящихся к разным отрас-

---

<sup>49</sup> См.: Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А.Я. Сухарев. М., 1984. С. 278.

<sup>50</sup> Ильин И.А. О русском национализме: сб. стат. М., 2007. С. 18.

<sup>51</sup> См.: Артемов В.М. Правопорядок в современном российском обществе: социально-философский анализ: дисс... докт. филос. наук. М., 1999. С. 53–55.

<sup>52</sup> Артемов В.М. Указ. соч. С. 20–21.

<sup>53</sup> Алексеев С.Н. Эффективность институционально-правового механизма обеспечения правопорядка: автореф. дис... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2011. С. 14.

<sup>54</sup> Папрыгин Е.С. Правопорядок в государствах с различными формами политико-правового режима: дисс... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 61–68.

лям российского права (ст. 167, 169, 181.5 ГК РФ, ст. 2 ГПК РФ, ст. 167 Семейного кодекса РФ, ст. 13.5 КоАП РФ, ч. 4 ст. 374 Налогового кодекса РФ). Следовательно, являясь одним из универсальных понятий юриспруденции, категория «правопорядок» находит отражение в правовой доктрине, где нет единства в его дефиниции.

Правовой порядок как юридическая категория еще более многозначна, чем собственно «право», поскольку к неопределенности последнего термина добавляется множественность понимания слова «порядок», а прилагательное «правовой» может пониматься как юридически закрепленный, соответствующий правоположениям или как соответствующий современным социально-правовым принципам или основанный на соответствующих им правоположениях<sup>55</sup>.

В юридической литературе рассмотрение правопорядка проводится многообразно. Правопорядок рассматривается как состояние упорядоченности, урегулированности общественных отношений<sup>56</sup>, как система общественных отношений, урегулированных правом<sup>57</sup>, как реализация норм права, право в действии<sup>58</sup>. Правопорядок рассматривается и как завершающий этап всех юридических форм и процессов<sup>59</sup>.

Правопорядок – это объективно и субъективно обусловленное состояние социальной жизни, которое характеризуется внутренней согласованностью, урегулированностью системы правовых отношений, основанных на нормативных требованиях, принципах права и законности<sup>60</sup>.

Иногда правопорядок трактуется в относительно узком плане – соотношения его с законностью<sup>61</sup>. Выступая составной частью общественного порядка, правопорядок возникает в результате действия правовых норм, и представляет собой определенное состояние упорядоченности регулируемых правом общественных отношений, в этом смысле тяготеет к понятию «режим законности»<sup>62</sup>. Как определенное состояние регулируемых правом общественных отношений правопорядок характеризуется реальным уровнем соблюдения законности, обеспечения субъективных прав и выполнение юридических обязанностей всеми субъектами правоотношений.

Вместе с тем, законность есть качественная составляющая правовой деятельности субъектов права, а правопорядок представляет собой состояние правовой жизни, упорядоченную систему правоотношений, регламентированных правом. Следовательно, можно выстроить логический ряд категорий: право (закон, принимаемый законодательными органами) – законность – правопорядок, которые взаимосвязаны, последовательно перетекают из одного в другое. Верно отмечает И.А. Краснов, что законность переходит в правопорядок, она является функциональной характеристикой реализации правовых норм, а правопорядок статичной характеристикой правореализации<sup>63</sup>.

Правопорядок составляет основу общественного порядка, проявляясь в правомерном поведении субъектов общественных отношений. Однако правопорядок не охватывает сферу

---

<sup>55</sup> См.: Лексин И.В. Основы теории права: учебное пособие. М., 2011. С. 84–85.

<sup>56</sup> Алексеев С.С. Теория государства и права. М., 1986. С. 307.

<sup>57</sup> Рабинович П.М. Упрочение законности – закономерность социализма. Львов, 1975. С. 67–68.

<sup>58</sup> Явич Л.С. Социалистический правопорядок. Л., 1972. С. 8, 16–23.

<sup>59</sup> Борисов В.В. Общая теория государства и права. Академический курс. 3 т. / отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2010. С. 217.

<sup>60</sup> Борисов В.В. Правовой порядок развитого социализма. Саратов, 1977. С. 83–84.

<sup>61</sup> Васильев А.М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М., 1976. С. 180.

<sup>62</sup> См.: Короткова О.И. Правопорядок как базис социального правового государства // Российская юстиция. 2009. № 6. С. 6–7.

<sup>63</sup> Краснов И.А. Специфика законности в федеративном государстве: на примере Российской Федерации: дисс. . . . канд. юрид. наук. Казань, 2007. С. 7–8.

общественного порядка целиком, он составляет его сердцевину, определяет сущность и содержание общественного порядка<sup>64</sup>. Поэтому верно отмечалось еще в советское время, что образующие правопорядок и общественный порядок сферы совпадают лишь в той части, в которой общественный порядок регулируется нормами права<sup>65</sup>. И в отличие от правопорядка, общественный порядок образуется под воздействием не только правовых, но и иных видов социальных норм (морали, обычаев и др.) Следовательно, если общественный порядок есть состояние урегулированности общественных отношений, основанное на реализации всех социальных норм и принципов, то правопорядок есть состояние упорядоченности общественных отношений, которое достигается в результате действия норм права. Причем, в международном праве общественный порядок отождествляется с категорией «публичный порядок»<sup>66</sup>, которую трудно обнаружить в справочных и энциклопедических источниках, хотя в действующем российском законодательстве такой термин используется (п. 5 ч. 1 ст. 412 ГПК РФ, п. 2 ч. 1 ст. 417 ГПК РФ, ст. 167 Семейного кодекса РФ).

В таком случае возникает вопрос о соотношении правопорядка с публичным порядком, который в основном рассматривается в международном и международном частном праве, определяется как интегративные правила, служащие регуляции соотношения частных и публичных интересов и сохранению целостности социальной общности<sup>67</sup>. Как и правопорядок, получая различные классификации (международный, национальный и др.), публичный порядок государства рассматривается сквозь категорию публичность с позиции поддержания правопорядка в целях соблюдения государственных суверенных интересов<sup>68</sup>. Причем, международный публичный порядок носит соподчиненное отношение к внутреннему публичному порядку, так как зависит от воли государств его поддерживать<sup>69</sup>. Следовательно, публичный порядок выступает основой правопорядка, а государственный правопорядок определяет необходимость установления и содержание международного правопорядка.

Обозначенный подход подтверждается в отраслевом законодательстве. Так, в ст. 167 Семейного кодекса РФ установлено, что нормы иностранного семейного права не применяются в случае, если такое применение противоречило бы основам *правопорядка (публичному порядку)* Российской Федерации. Ст. 1193 Гражданского кодекса РФ закрепляет оговорку о публичном порядке, согласно которой иностранный закон на территории РФ не применяется, если последствия его применения будут противоречить *основам правопорядка (публичному порядку)*. Такие приемлемые законодательные конструкции приводят и международников, и цивилистов к аналогичному выводу о том, что суть публичного порядка России составляет основы правопорядка страны<sup>70</sup>.

Так же исследователи проводят диалектическую связь правопорядка и национальной безопасности, обращая внимание на совпадение их предметных сфер и пространственно-объективных уровней, практическую тождественность субъектов их обеспечения, невозможность нормального существования социума без таковых. Вместе с тем, между правопорядком и национальной безопасностью выявляются различия в их содержательных характеристиках, формах и методах обеспечения, источниках возникновения угроз<sup>71</sup>.

---

<sup>64</sup> См.: Бельский С.К. Полицейское право: лекционный курс. М., 2004. С. 241.

<sup>65</sup> Веремеенко И.И. Сущность и понятие общественного порядка // Сов. государство и право. 1982. № 3. С. 18.

<sup>66</sup> Хасянов Р.Ш. Европейский публичный порядок, европейское правовое пространство и Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод: их соотношение и взаимодействие: дисс... канд. юрид. наук. СПб., 2005. С. 20.

<sup>67</sup> Гизетдинова И.Ю. «Публичный порядок» в международном частном праве: дисс... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 6–7.

<sup>68</sup> Гизетдинова И.Ю. Указ. соч. С. 9–14.

<sup>69</sup> Хасянов Р.Ш. Указ. соч. С. 53.

<sup>70</sup> См.: Хасянов Р.Ш. Указ. соч. С. 16; Касьянов Р.А. Понятие публичного порядка в правовых системах государств (на примере России и Франции) // Цивилист. 2013. № 4. С. 23–33.

<sup>71</sup> См.: Сыдорук И.И. Государственно-правовой механизм обеспечения правопорядка в Российской Федерации: теоре-

Проведение соотношения правопорядка со смежными категориями также влечет потребность обратить внимание на его классификации. Выделяют различные разновидности правопорядка: международный, государственный, конституционный – как результат действия государства и конституционного законодательства, гражданский (социальный, неофициальный) – как результат массовой стихийной социальной деятельности людей по установлению правоотношений<sup>72</sup>. Еще Н.М. Коркунов существенное свойство государственного правопорядка усматривал «в запрещении принуждения частными лицами, в монополизации принудительного властвования государством»<sup>73</sup>. Государственный правопорядок есть порядок властеотношений, который складывается по поводу организации и функционирования государственной власти<sup>74</sup>. Однако все же следует различать государственный и конституционный правопорядок, поскольку первый обеспечивается за счет и в сфере реализации государственных функций, а второй устанавливается Конституцией и нормами конституционного законодательства, реализуется в сфере конституционно-правового регулирования.

Правапорядок не существует произвольно, он отражает качественное состояние государственно-правовой жизни общества, и все проводимые процессы реформирования государственной власти не могут не сказаться на стабильности и эффективном обеспечении правопорядка, ключевую роль в механизме обеспечения и поддержания которого выполняет государство в лице компетентных органов публичной власти. В условиях стабильного правопорядка эффективно и гармонично функционируют все ветви государственной власти, активизируются институты гражданского общества.

В государственно-правовой действительности правопорядок рассматривается исследователями в соотношении с государственной властью и политико-правовым режимом как элементом формы государства, который выступает в качестве детерминанта правового порядка. Именно политико-правовой режим в значительной степени определяет существующий правовой порядок, а не наоборот, что доказывают диссертационные исследователи<sup>75</sup>. Как государственно-правовое явление правопорядок возникает и существует там и тогда, где возникает и функционирует государственная власть. Именно государство в лице государственной власти устанавливает и поддерживает правопорядок. Государство создает правопорядок, обеспечивает его реальность и придает ему все государственно-правовые свойства<sup>76</sup>. С такой позиции правопорядок есть состояние урегулированности и упорядоченности общественных отношений, складывающихся в результате правомерной деятельности субъектов права и обеспечиваемых государственными органами и иными субъектами<sup>77</sup>.

Проводя обобщенное рассмотрение сущности правопорядка, воспримем за основу следующую группировку основных подходов к его правовой природе<sup>78</sup>.

Первый подход: правопорядок – система правоотношений (П.Е. Недбайло, Л.И. Спиридонов, Н.А. Стручков, И.Ф. Рябко)<sup>79</sup>. Такой подход понимания правопорядка как системы

---

тическое административноправовое исследование: дисс... докт. юрид. наук. М., 2002. С. 12–13.

<sup>72</sup> Казаков В.Н. Правопорядок в юридической теории и практике: дисс. докт. юрид. наук. М., 2003. С. 17–18.

<sup>73</sup> Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 1. Введение и общая часть. СПб., 1914. С. 27–47.

<sup>74</sup> Казаков В.Н. Правопорядок в юридической теории и практике. С. 189.

<sup>75</sup> Папрыгин Е.С. Правопорядок в государствах с различными формами политико-правового режима: дисс... канд. юрид. наук М., 2009. С. 10–11.

<sup>76</sup> См.: Борисов В.В. Указ. соч. С. 56–67; Папрыгин Е.С. Указ. соч. С. 56–57.

<sup>77</sup> См.: Виссаров А.В. Правопорядок и субъекты его обеспечения (теоретико-правовой аспект): автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 14.

<sup>78</sup> См.: Карасев А.Т., Литвинова А.В., Пивоваров А.С., Савоськин А.В. Обеспечение правопорядка депутатами представительных (законодательных) органов государственной власти в Российской Федерации: монография. Челябинск, 2013. С. 7–10.

<sup>79</sup> Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм. М., 1960. С. 125; Спиридонов Л.И. Теория государства и права. М., 2000. С. 252–257; Стручков Н.А. Советская исправительно-трудовая политика и ее роль в борьбе с преступностью.

правоотношений не учитывает то, что правопорядок выходит за рамки правоотношений, характеризует состояние правовой действительности в системе развития общественных связей.

Второй подход: правопорядок – состояние урегулированности общественных отношений на основе права и законности, при котором фактически происходит отождествление понятий права и правопорядка. (Б.Г. Баланик, А.М. Васильев, П.М. Рабинович, И.С. Самощенко, Ю.А. Соколов, Р.Т. Мухаев)<sup>80</sup>. Однако правопорядок появляется вслед за правом, вследствие взаимодействия участников правоотношений (органов публичной власти, институтов гражданского общества, населения).

Третий подход: правопорядок – это упорядоченность общественных отношений, выраженная в правомерном поведении (В.Н. Казаков, Г.С. Котляревский, А.Б. Лисюткин, И.В. Тимошенко)<sup>81</sup>. Такой подход сводится к идеальной модели правопорядка, исключая такие правовые явления как преступность, правонарушения, злоупотребления правом, которые заметно влияют на состояние правопорядка. Вместе с тем, правопорядок необходимо рассматривать не только с правомерным, но и с противоправным поведением в обществе. Более того, обеспечение правопорядка во многом зависит от того, насколько требования норм права реализуются в правомерном поведении людей<sup>82</sup>.

Четвертый подход: правопорядок – прочный и устойчивый режим законности, по сути, тождественный правопорядку (А.И. Денисов, М.С. Строгович)<sup>83</sup>. Однако, как уже отмечалось, законность является одним из условий, этапов формирования правопорядка на основе норм права.

Обращая внимание на практическую тождественность первого и второго подходов, так же следует согласиться с авторами коллективной монографии, что приведенные выше разноплановые дефиниции правопорядка объединяет один общий момент – в каждой из них правопорядок предстает как некое идеальное образование, поскольку за его пределами остаются все противоправные явления<sup>84</sup>. Он выступает как результат неукоснительной реализации юридических норм, исключительно правомерного поведения субъектов права, реализованная законность<sup>85</sup>.

Между тем сторонники достаточно распространенного в теории права подхода рассматривают правопорядок и правомерное поведение в неразрывной связи как итог действия права и всей системы социальных условий, факторов, закономерностей, включая в струк-

---

Саратов, 1970. С. 22; Габричидзе Б.Н., Рябко И.Ф. Местные Советы и воспитание социалистического правосознания трудящихся. Ростов, 1966. С. 7.

<sup>80</sup> Баланик Б.Г. Теория государства и права. М., 1963. С. 173; Васильев А.М. Правовые категории. М., 1976. С. 181; Рабинович П.М. Упрочение законности – закономерность социализма. Львов, 1975. С. 67–68; Самощенко И.С. Понятие правонарушения по советскому законодательству. М., 1963. С. 47–51; Соколов Ю.А. Участие трудящихся в охране советского общественного порядка. М., 1962. С. 12; Мухаев Р.Т. Теория государства и права. М., 2005. С. 508.

<sup>81</sup> Казаков В.Н. Правопорядок в юридической теории и практике: дисс... докт. юрид. наук. М., 2003. С. 97. Котляревский Г.С., Назаров Б.Л. Проблемы общей теории права: учебное пособие по спецкурсу. Вып. 1. М., 1973. С. 22; Теория государства и права: Курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1997. С. 522; Тимошенко И.В. Законность и правопорядок / В.Я. Любашин, А.Ю. Мордовец, И.В. Тимошенко. Теория государства и права. Ростов-на-Дону, 2002. С. 484.

<sup>82</sup> См.: Привезенцев Н.И. Указ. соч. С.8; Казаков В.Н. Правомерное поведение и правопорядок: автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 3.

<sup>83</sup> См.: Денисов А.И. Развитие советской демократии и укрепление правопорядка на современном этапе. М., 1967. С. 9; Строгович М.С. Социалистическая законность, правопорядок и применение советского права. М., 1966. С. 27–28; Общая теория права: учебник для юридических вузов / под общ. ред. А.С. Пиголкина. М., 1996. С. 262.

<sup>84</sup> Карасев А.Т., Литвинова А.В., Пивоваров А.С., Савоськин А.В. Обеспечение правопорядка депутатами представительных (законодательных) органов государственной власти в Российской Федерации: монография. Челябинск, 2013. С. 9–10.

<sup>85</sup> Сауляк О.П. Конституция Российской Федерации и укрепление правопорядка. // Российский судья. 2006. № 3 С. 2; Виссаров А.В. Правопорядок и субъекты его обеспечения (теоретико-правовой аспект): автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 8–9.

туру правопорядка ряд последующих категорий: юридические факты (правовые действия) – правосубъектность – правоотношение – правомерное поведение<sup>86</sup>. Поэтому не без оснований многие ученые ставят в основу правопорядка именно правомерное поведение<sup>87</sup>.

При подобном подходе правопорядок предстает идеальной моделью, которая не согласуется с объективной реальностью<sup>88</sup>. Поэтому обосновано правопорядок рассматривается как цель и как итог правового регулирования, что служит основанием исследователям для дифференциации его на идеальный и реальный<sup>89</sup>.

Методологически оптимальным представляется выделение промежуточного подхода к правопорядку, который находится между подходом аксиологическим и социологическим, является реалистическим. Реальная модель правопорядка должна включать в себя то, что заложено в Конституции и законодательстве, и то, что реализуется на практике, и то, что идет вразрез с правовыми предписаниями.

На реальность правопорядка обращал внимание С.С. Алексеев, который понимал под правопорядком состояние фактической упорядоченности общественных отношений, выражающее реальное, практическое осуществление требований законности<sup>90</sup>. И многие другие исследователи так же приходят к выводу о невозможности рассмотрения правопорядка как социальной структуры и общественного состояния, абстрагируясь от реальности<sup>91</sup>.

В Конституции РФ категория «правопорядок» встречается лишь в п. «б» ч. 1 ст. 72, где закреплено положение, что защита прав и свобод человека и гражданина, прав национальных меньшинств, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Так же в п. «е» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ в числе основных функций Правительства РФ закрепляется принятие мер по охране собственности и общественного порядка. Представляется, что такой подход конституционного законодателя вовсе не исключает конституционно-правовую природу категории «правопорядок» и не отводит ее на второстепенное место. Напротив, анализ действующего законодательства позволяет утверждать, что вопросам правопорядка в современном конституционном законодательстве и российском обществе уделяется достаточно значительное внимание<sup>92</sup>. По сути, практически любое теоретическое исследование прямо или косвенно затрагивает вопросы совершенствования правопорядка в Российской Федерации.

Несмотря на то, что основной задел по изучению категории «правопорядок» во многом разработан в теории государства и права, в отраслевых дисциплинах (конституционное, международное, административное право), такое понятие периодически исследуется с разных углов зрения. Однако рассмотрение правопорядка как надотраслевого (межотраслевого) явления, цементирующего ведущие отрасли национального права и определенное проникновение категории «правопорядок» в конституционно-правовую материю позволяют выявить его конституционное содержание. Поэтому общетеоретическая характеристика правопорядка не полностью раскрывает его содержания, имеются основания для его конституционно-правовой характеристики, хотя, в принципе, следует ставить вопрос о его межотраслевом (надотраслевом) интегративном значении в системе права и конституционного законодательства.

---

<sup>86</sup> Казаков В.М. Правовой порядок в юридической теории и практике. С. 18–19, 59.

<sup>87</sup> Котляревский Г.С., Назаров Б.С. Проблемы общей теории права: учебное пособие по спецкурсу. Вып. 1. М., 1973. С. 21–22.

<sup>88</sup> Карасев А.Т., Литвинова А.В., Пивоваров А.С., Савоськин А.В. Указ. соч. С. 10.

<sup>89</sup> Назаров П.С. Правопорядок в условиях правового государства: автореф. дис. канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 6–7.

<sup>90</sup> Алексеев С.С. Общая теория права: учебник. 2-е изд. М., 2008. С. 164–165.

<sup>91</sup> См. напр.: Юдин А.В. Формы правопорядка в современном обществе: дисс.... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 24.

<sup>92</sup> См.: Карасев А.Т., Литвинова А.В., Пивоваров А.С., Савоськин А.В. Указ. соч. Челябинск, 2013. С. 6–7.

Правопорядок является первоосновой для качественной реализации положений Конституции РФ и эффективного функционирования государственных и негосударственных структур, выполняющих правотворческие, правоприменительные и правоохранительные функции. Реализация положений федеральной Конституции и обеспечение конституционной законности предполагает наличие определенной стабильности и надлежащего правового порядка в ключевых сферах общественной жизни. Только при таких условиях действуют конституционные механизмы, обеспечивающие правопорядок и эффективную реализацию конституционных норм.

Универсальное значение правопорядка сближает его с категорией законности, о чем уже упоминалось, а соответственно конституционный правопорядок является следствием конституционной законности.

Применительно к современным конституционно-правовым условиям России можно заключить, что эффективная реализация положений Конституции РФ формирует конституционную законность, а законодательная власть конструирует соответствующие Конституции РФ и конкретизирующие ее положения правила поведения и создает условия для обеспечения правопорядка как должного. Гарантиями должного, как подчеркивает Б.С. Эбзеев, выступают власть, действующая в установленных Конституцией границах, народный суверенитет, осуществляемый в конституционных формах и пределах, и суд, являющийся живым органом конституционного правопорядка<sup>93</sup>.

Таким образом, все ветви государственной власти в той или иной мере участвуют в механизме обеспечения правопорядка. Исходя из логики правового регулирования и правореализации, характер правового регулирования и последующего обеспечения правопорядка органами публичной власти задает именно законодательная власть, занимающая первостепенное место в разделении властей и правовом обеспечении правопорядка. Именно качественная и своевременная разработка законов, высокий уровень правосознания и компетентность законодателей и субъектов обеспечения правопорядка являются важнейшими условиями эффективного его обеспечения<sup>94</sup>.

Итак, рассмотрев правовую природу законодательной власти и правопорядка, следует признать их многогранный, взаимосвязанный и взаимообусловленный характер, который состоит в едином функциональном единстве деятельности всех ветвей государственной власти, включая законодательную власть, в направлении реализации конституционной законности и обеспечения правопорядка. Именно законодательная власть является фактором формирования и обеспечения правопорядка, силой, создающей правопорядок в конституционно-правовых пределах. Одной из целей ее деятельности является обеспечение качественного правопорядка.

Поскольку качественное состояние правопорядка во многом обусловлено качественной и эффективной работой всех ветвей государственной власти, то влияние законодательной власти на состояние правопорядка является в значительной мере определяющим. Такое влияние проявляется, во-первых, в эффективной законотворческой работе, создающей правопорядок определенного качества, результатом которой является принятие законов, регламентирующей деятельность органов публичной власти, включая специализированные правоохранительные структуры, по обеспечению правопорядка. Во-вторых, именно представительные органы наделены значительными парламентско-контрольными полномочиями<sup>95</sup>, в том числе по вопросам обеспечения и поддержания правопорядка. В-третьих,

---

<sup>93</sup> Эбзеев Б.С. Указ. соч. С. 139.

<sup>94</sup> Духно Н.А. Сущность правопорядка // Право и государство: теория и практика. 2014. № 10. С. 6–7.

<sup>95</sup> См. например, Еллинек Г. Право современного государства. Общее учение о государстве. СПб., 1903. С. 530; Авакьян С.А. Федеральное Собрание – парламент России. М., 1999. С. 405–406; Автономов А.С. Парламентское право России. Учебное пособие. М., 1999. С. 182–205; Гранкин И.В. Парламент России. М., 2001. С. 325–329; Карасев А.Т, Савоськин А.В.

депутаты, работая по конкретным обращениям граждан, осуществляют определенные функции в сфере обеспечения правопорядка, обращаясь с запросами, обращениями в государственные органы и негосударственные структуры, направленные на защиту конституционных прав граждан и обеспечение правопорядка.

Реальное состояние правопорядка во многом обусловлено не только юридическими, но и социальными факторами: экономическими, политическими, гуманитарными и др. Именно эффективная деятельность законодательной власти и депутатов как представителей народа во многом способствуют выстраиванию целостной системы обеспечения правопорядка органами публичной власти в Российской Федерации, изначально задавая достаточно высокий уровень качественной составляющей правопорядка в целом.

---

Представительная (законодательная) власть в России: конституционно-правовое исследование. Екатеринбург, 2008. С. 104–128; Коврякова Е.В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. М., 2005 г. С. 8–14; Корнилаева А.А. Теория парламентского контроля в контексте принципа разделения властей: автореф. дисс. канд. юрид. наук. Уфа, 2002.

## 1.2 Взаимодействие органов законодательной власти с другими органами государственной власти и органами правопорядка

Функционирование законодательной власти невозможно в отрыве от других ветвей государственной власти. Законодательная власть в России осуществляется как на федеральном, так и на региональном уровнях. Рассматривая направления взаимодействия, сосредоточим свое внимание на федеральном уровне.

Основной вектор взаимоотношений законодательной власти направлен на исполнительную власть. Исполнительная власть, ее органы и их полномочия определяются конституцией и законодательством. Однако в отличие от законодательной власти органы исполнительной власти иерархичны и составляют «исполнительную вертикаль», предполагающую подчинение нижестоящих органов вышестоящим. Для законодательной власти не характерна такая иерархичность, законодательные органы находятся в отношениях координации и опираются на положения законодательства и, соответственно, подчинены только закону.

Весьма заметно отличаются эти ветви власти и по численности. Исполнительные органы в России насчитывают сотни тысяч человек, в то время как состав депутатского корпуса в федеральном парламенте – 620 человек (450 депутатов ГД и 170 членов СФ).

Характер отношений законодательной и исполнительной власти во многом обусловлен формой правления и государственным режимом. В парламентских формах (парламентская республика, парламентарная монархия) лидирует законодательная власть, органы которой формируют правительство, ответственное перед парламентом, роль главы государства не имеет существенного значения. В президентских республиках, абсолютных и дуалистических монархиях доминирующее положение занимает глава государства и правительство, которое он зачастую и возглавляет. Парламент не формирует правительство, не может отправить его в отставку, глава государства и министры могут быть отрешены от должности парламентом только в результате процедуры импичмента<sup>96</sup>.

Совершенствование форм взаимодействия законодательной и исполнительной власти приводит к возникновению смешанных форм правления – президентско-парламентских (Россия, Франция) или парламентарно-президентских республик (Венгрия, Украина). Поэтому важно учитывать тенденцию к стиранию границ между классическими формами правления, расширению числа смешанных форм правления, к числу которых относится и Россия.

Между тем в общетеоретических исследованиях обращается внимание на то, что адекватность примата законодательных органов над исполнительными и судебными органами власти, составляющего содержание классического понимания парламентаризма, predetermined таким началом как народное представительство. Именно посредством него преимущественно осуществляется диалог власти и общества на дискуссионной площадке парламентских учреждений, итогом которого является принятие общеобязательных правил, выраженных в законодательных актах<sup>97</sup>.

Конституционная модель закрепляет приоритетное положение Президента России в механизме разделения властей, хотя он и не является главой исполнительной власти, а фактически выполняет координационно-согласительные функции в системе взаимодействия орга-

---

<sup>96</sup> Чиркин В.Е. Законодательная власть. С. 120–143.

<sup>97</sup> См.: Крамской В.В. Институт парламентаризма в системе взаимоотношений государства и общества: общетеоретическое исследование: автореф. дисс... канд. юрид. наук. Курск, 2014. С. 18–19.

нов государственной власти (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ). Вместе с тем, в литературе имеется точка зрения о том, что Президент РФ, осуществляющий согласно ст. 11 Конституции РФ государственную власть, не может не входить в одну из трех из указанных в Конституции РФ властей, относится к исполнительной власти, частью которой является президентская власть<sup>98</sup>.

Значительное влияние главы государства на исполнительную власть действительно формирует определенные основания для такой небесспорной научной позиции. Так, Президент РФ самостоятельно формирует Правительство РФ, и лишь Председатель Правительства РФ назначается с согласия Государственной Думы. Причем такое согласие можно признать формальным, поскольку в случае трехкратного отклонения предложенной или предложенных кандидатур Президент РФ распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

Весьма спорной выглядит правовая позиция Конституционного Суда РФ, который подтвердил право Президента РФ представлять одну и ту же кандидатуру председателя Правительства РФ и во второй, и в третий раз для согласования в Государственную Думу<sup>99</sup>. В таком случае утрачивается смысл согласования кандидатуры Председателя Правительства России с Государственной Думой, которая ставится под угрозу роспуска и тем самым понуждается к даче согласия для назначения президентской кандидатуры. Примечательно, что трое судей Конституционного Суда РФ выразили по этому делу особое мнение, что также свидетельствует о неоднозначности данного решения.

Среди других форм взаимодействия законодательной и исполнительной власти можно отметить ответственность Правительства РФ перед Государственной Думой, которая может выразить недоверие Правительству РФ или отказать в доверии (ст. 117 Конституции РФ). Относительно новой формой стала введенная поправкой к Конституции РФ в 2008 г. ежегодная отчетность Правительства РФ перед Государственной Думой<sup>100</sup>. Другой вопрос, как эта форма реализуется, потому в литературе справедливо критикуется некоторая ее размытость и предлагается установить конкретные критерии оценки парламентом деятельности Правительства РФ<sup>101</sup>.

Наряду с этим отмечается активная нормотворческая деятельность Правительства РФ, число нормативных актов Правительства РФ растет с каждым годом. Некоторые нормативно-распорядительные акты Правительства становятся традиционными (например, ежегодные постановления о календарных переносах выходных дней для объединения с праздничными днями)<sup>102</sup>.

В связи с доминированием президентской власти в системе разделения властей в целях восстановления баланса сдержек и противовесов некоторые авторы обоснованно предлагают закрепить в Конституции РФ и законодательстве определенные формы контроля федеральным парламентом деятельности Президента РФ и органов исполнительных власти (парламентские запросы и выражение недоверия членам Правительства РФ, включение в предмет парламентского расследования деятельности Президента РФ), а также расширить полномочия палат Федерального Собрания России в принятии кадровых решений (представление кандидатуры Председателя Правительства РФ Президенту РФ Государственной Думой, назначение Генерального прокурора РФ и высших судей из числа кандидатур, опре-

---

<sup>98</sup> См.: Кутафин О.Е. Глава государства. М., 2012. С. 318–321.

<sup>99</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П.

<sup>100</sup> О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства РФ: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г.

<sup>101</sup> См., напр.: Дзидоев РМ. Институт ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах своей деятельности и вопросы парламентской ответственности Правительства // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 21. С. 23–25.

<sup>102</sup> См., напр.: О переносе выходных дней в 2014 году: постановление Правительства РФ от 28 мая 2013 г. № 444.

деляемых как Президентом РФ, так и Советом Федерации) и т. п.<sup>103</sup>. Такие предложения имеют под собой основания, но надо понимать, что их реализация невозможна без наличия соответствующей политической воли.

Другим направлением взаимодействия законодательной и исполнительной властей становится концепция делегированного законодательства и регламентарной власти.

Необходимость делегирования законодательных полномочий исполнительной власти возникает в разных случаях. Такая процедура может использоваться в случаях, когда парламент перегружен, а необходимо срочное правовое регулирование каких-либо отношений; когда решение вопроса не вызывает дискуссий и достаточно его подзаконного регулирования.

Делегирование полномочий правительству имеет ограничения. В зарубежных конституциях обычно устанавливается, что нельзя делегировать законодательные полномочия, относящиеся к основным правам и свободам человека и гражданина<sup>104</sup>.

Конституционный суд России уточнил такие критерии, постановив, что нельзя делегировать те полномочия, для реализации которых Конституция РФ предусматривает принятие закона<sup>105</sup>. Например, федеральным законом определяется перечень сведений, составляющих государственную тайну (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ), определяется порядок выборов Президента РФ и депутатов Государственной Думы (ст. ст. 81, 96 Конституции РФ), статус столицы (ст. 70 Конституции РФ). Регулирование таких вопросов нельзя делегировать органам исполнительной власти, а упомянутая позиция Конституционного Суда РФ существенно уточняет концепцию делегированного законодательства в России.

При реализации делегированных полномочий орган исполнительной власти не вправе выходить за пределы делегации и нарушать сроки реализации таких полномочий.

Несмотря на то, что Конституция РФ не предусматривает положений о делегированном законодательстве, на практике делегирование полномочий парламентом Правительству, а иногда и Президенту РФ применяется, например, при принятии закона в его текст включается поручение Правительству РФ или Президенту РФ урегулировать те или иные вопросы.

Что касается регламентарной власти, то она, как отмечалось, означает издание исполнительной властью актов, имеющих силу законов. В отличие от делегированного законодательства для этого не требуется уполномочия со стороны парламента. Такая система используется в зарубежных странах (Франция, некоторые страны Африки). В России регламентарная власть пока не используется, хотя предпосылки к ее установлению имеются (например, право Президента РФ издавать указы по законодательным полномочиям при определенных условиях, о чем уже упоминалось).

Взаимодействуя с исполнительной властью, законодательная власть выполняет и контрольные полномочия, что находит отражение в различных формах парламентского контроля. Среди форм парламентского контроля выделяют финансовый контроль, парламентские слушания, парламентские расследования, депутатские вопросы и запросы, отчеты правительства, выражение ему недоверия или отказ в доверии, о чем подробнее речь пойдет в дальнейшем.

Не менее важным направлением деятельности органов законодательной власти является ее взаимодействие с органами судебной власти, которая непосредственно занимается обеспечением правопорядка и конституционной законности.

---

<sup>103</sup> См.: Гончаров В.В., Жилин С.М. Проблемы взаимодействия и совершенствования президентской и законодательной (представительной) власти в РФ // Современное право. 2010. № 2. С. 32–33.

<sup>104</sup> См.: Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 140–143.

<sup>105</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 6 апреля 2004 г. № 7-П.

При характеристике судебной власти необходимо исходить из того, что *судебная власть* представляет собой конституционно обособленную и самостоятельную ветвь государственной власти, основным предназначением которой является разрешение правовых споров посредством деятельности судебных органов по осуществлению правосудия.

Судебная власть – одно из проявлений государственной власти, представляет способность и возможность самостоятельного и независимого воздействия на поведение людей со стороны государства, осуществляемого в особых установленных законом процедурных формах.

Предназначение судебной власти – разрешать различные правовые конфликты между участниками общественных отношений, и в демократическом обществе главная задача суда – обеспечить господство права, выраженного, прежде всего, в Конституции.

Суд рассматривает и разрешает дело в соответствии с законом, принципом справедливости, правосознанием и внутренним убеждением судей, членов судебных коллегий (присяжных, арбитражных заседателей).

Важно обратить внимание и на тот факт, что судебная власть в системе разделения властей занимает предельно обособленное положение, что связано с необходимостью обеспечения независимого и справедливого правосудия. В отличие законодательной и исполнительной ветвей власти, которые тесно связаны с политикой и поддаются политическому давлению (фракции в парламенте, политическая ответственность правительства), судебная власть находится вне политики и не может (вернее – не должна) подвергаться никакому, в том числе и политическому, давлению.

Принимая судебное решение, суд, с одной стороны, независим от законодательной власти, которая не может оказывать давление или давать указания суду. С другой – принимая решение на основе законодательных актов, изданных законодательной властью, суд ограничен основаниями, рамками и процедурой, установленным законом (уголовным, гражданским и т. д.). Поэтому в отношениях между тремя ветвями власти – законодательной, исполнительной и судебной – признается принцип приоритета законодательной власти.

Кроме того, важно учитывать, как взаимосвязаны закон и правосознание судьи, который должен правильно отыскать нужную норму закона, оценить ее и закон в целом, затем квалифицированно его применить при рассмотрении конкретного дела. Поэтому отношения законодателя и судьи вовсе не однородны, они предполагают оценку конкретных действий законодательной власти со стороны судебной. Иными словами, деятельность и воля законодателя выявляется судом при разрешении конкретного спора, в ходе которого судебная власть должна правильно уяснить, интерпретировать и применить нормативный правовой акт в конкретном деле.

Суд, действуя на основе закона, в то же время оценивает его положения и также положения подзаконных актов на их соответствие актам большей юридической силы. И в случае выявления такого несоответствия суд общей юрисдикции признает такие акты недействующими.

Особую роль в проверке соответствия нормативных правовых актов конституции, следовательно, и в оценке качества работы законодательной власти играют органы конституционного контроля.

На федеральном уровне такую функцию выполняет Конституционный Суд РФ, в субъектах Российской Федерации могут создаваться конституционные (уставные) суды (в настоящее время создано 17 таких судов). Если конституционный (уставный) суд признает те или иные положения закона не соответствующим федеральной Конституции или учредительному акту субъекта РФ, то соответствующие положения закона утрачивают юридическую силу и не могут применяться на практике. При этом суд общей юрисдикции при возникно-

вении у него сомнения в конституционности закона, обязан обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о его конституционности<sup>106</sup>.

Кстати, одной из причин, препятствующих непосредственному применению судами Конституции РФ явилось известное расхождение в правовых позициях Верховного Суда РФ, разъяснившего судам необходимость в каждом деле оценивать конституционность применяемого ими нормативного акта, а в случае выявления противоречия непосредственно применять Конституцию РФ и Конституционного Суда РФ, обосновавшего исключительность собственных полномочий проверять конституционность правовых актов и фактически установившего запрет судам не применять закон, ссылаясь на его неконституционность, и предписавшего судам обращаться с соответствующими запросами в Конституционный Суд РФ<sup>107</sup>.

На практике в деятельности судов общей юрисдикции прямое применение конституционных норм происходит при разрешении конкретного дела в случаях, когда закрепленные нормой Конституции РФ положения, исходя из ее смысла, не требуют конкретизации; недостаточности правового регулирования; наличия пробелов и/или коллизий в праве; если судья придет к выводу, что норма отраслевого законодательства неконституционна<sup>108</sup>. Прямое применение Конституции РФ осуществляется судами не только в случаях, когда законодатель не регламентировал определенное общественное отношение, но и когда Конституционный Суд РФ признал норму неконституционной, а законодатель не восполнил пробел, который преодолевает суд, непосредственно применяя положения Конституции РФ. При этом, важное значение имеет тот факт, что бы суд не вышел за рамки своей компетенции и не стал заниматься восполнением законодательного пробела, что является прерогативой законодателя, для чего требуется высокий уровень правосознания и профессиональной подготовки судей.

Однако в апреле 2013 года Пленум Верховного Суда РФ изменил свою позицию и внес изменения в Постановление от 31.10.1995 г., исключив из него положения, где судам разъяснялось право отказаться от применения закона, который они сочтут неконституционным<sup>109</sup>. При этом Суд подчеркнул, что в случае неопределенности в вопросе о том, соответствует ли Конституции РФ подлежащий применению по конкретному делу закон, суд обращается в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о конституционности этого закона. Такой запрос может быть сделан судом любой инстанции и на любой стадии рассмотрения дела.

Исключив указанные положения и сняв основное расхождение в позициях судов, Верховный Суд России, тем не менее, не восполнил правовой пробел и не дал четкий ориентир нижестоящим судам о том, а каком порядке и при каких условиях они могут применять непосредственно Конституцию РФ<sup>110</sup>. Остались в науке и на практике открытыми и другие вопросы – могут ли суды оценивать конституционность подзаконных нормативных правовых актов при их применении? Может ли суд применять Конституцию РФ в отсутствие законодательного регулирования? Вправе ли суд осуществлять толкование законоположений исходя из духа и смысла Конституции РФ? Возможно, необходима разработка согласованного решения или корректировка уже принятых решений Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ в поисках ответов на обозначенные вопросы.

---

<sup>106</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П.

<sup>107</sup> См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции РФ при осуществлении правосудия»; Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П по делу о толковании ст. 125, 126 и 127 Конституции РФ.

<sup>108</sup> См.: Алешкова И.А. Применение Конституции РФ судами общей юрисдикции: тенденции, практика и перспективы развития // Государство и право. 2014. № 9. С. 32–33.

<sup>109</sup> См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 апреля 2013 г. № 9 // Российская газета. 2013. 24 апр.

<sup>110</sup> См. подр.: Белов С.А. Непосредственное применение судами Конституции в Российской Федерации // Государство и право. 2014. № 1. С. 45–51.

Таким образом, законодательная и судебная ветви государственной власти во многом взаимозависимы, судебная власть дает оценку законодательной деятельности, может корректировать положения законодательства при рассмотрении конкретных дел, тем самым ориентируя законодателя на разработку и принятие необходимых правовых предписаний, в том числе в сфере правопорядка.

Между тем влияние судебной власти на законодательную власть не остается односторонним. Как отмечалось, во-первых, законодательная власть устанавливает правила поведения, по которым работает судебная власть. Во-вторых, законодательная власть участвует в формировании судейского корпуса. Так, судьи высших судов России назначаются на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ. В-третьих, законодательная власть иногда выполняет некоторые судебные функции, например, объявление амнистии Государственной Думой (ст. 103 Конституции РФ) или отрешение Президента РФ от должности (ст. 93 Конституции РФ), за рубежом такая процедура называется импичмент, который неоднократно применялся в США к конгрессменам, судьям, президенту. И зачастую точки соприкосновения законодательной и судебной властей находятся в сфере обеспечения правопорядка.

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

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

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