

*На правах рукописи*

**ВОРОБЬЕВА Наталья Александровна**

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ  
И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
(вопросы теории и практики)**

12.00.01 – теория и история права и государства;  
история учений о праве и государстве

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Саратов – 2008

Работа выполнена в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Сочинский государственный университет туризма и курортного дела»

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист РФ  
**Сенякин Иван Николаевич**

Официальные оппоненты – доктор юридических наук, профессор  
**Летяев Валерий Алексеевич**

доктор юридических наук, профессор  
**Малько Александр Васильевич**

Ведущая организация – **ГОУ ВПО «Пензенский государственный университет»**

Защита состоится 24 июня 2008 года в 16 часов на заседании диссертационного совета Д-212.239.02 при государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».

Автореферат разослан «\_\_\_» мая 2008 года.

Ученый секретарь диссертационного совета  
кандидат юридических наук, доцент

Морозова И.С.

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Юридическая наука и государственно-управленческая практика современной России испытывают потребность в получении новых теоретических данных о системе государственного управления, дальнейшего совершенствования различных форм реформирования публичной власти.

В настоящий момент перед учеными стоит задача – предложить принципиально новые теоретико-методологические подходы к комплексному исследованию правовых основ системы организации и функционирования государственной власти в Российской Федерации.

Примечательно, что современный процесс развития государственности характеризуется высокой степенью влияния на него юридического инструментария. Качество правовой жизни становится тем ценностным аспектом, который определяет основные показатели развития государственной власти. Результативность правовых средств опосредует динамику развития как отдельно взятого субъекта, так и всего российского общества и государства. В этих условиях становится все более заметным разрыв между реальностью административно-государственного управления и требованиями современных стандартов качества в этой сфере, выработанными практикой развития многих государств, вступивших на путь модернизации государственной власти.

Нельзя не согласиться с мнением российского государствоведа начала XX века А. Паршина о том, что «без глубокого и всестороннего понимания природы и сущности государства, без представления о том, как оно функционирует и каков его механизм, практически невозможно грамотное и квалифицированное управление им»<sup>1</sup>, а значит – руководство обществом, так как именно современное государство выступает своеобразным механизмом

---

<sup>1</sup> Паршин А. Что такое государство? Научное исследование природы государства. СПб., 1907. С. 17.

согласования различных потребностей и интересов граждан и их организаций в целях обеспечения общего блага.

Необходимость создания системы управления, ориентированной на результат, качество государственных услуг, а не обслуживание интересов вышестоящих должностных лиц, может и должна рассматриваться как идейная основа, отправное начало правового обеспечения организации и функционирования государственной власти. Назрела потребность в научно обоснованном изменении и дополнении в сфере деятельности основных звеньев современного механизма Российского государства, правовой реализации новых, творческих идей устройства публичной власти.

Кроме того, система юридических способов оптимизации деятельности органов государственной власти не может быть эффективной без теоретического соотнесения ее с правовыми средствами закрепления их компетенции, характерными для российской правовой системы в целом. Речь идет о таких инструментах правового регулирования, как установление, перераспределение компетенции в системе государственной власти, делегирование полномочий и децентрализация государственного управления.

Наиболее остро сегодня стоит проблема выработки правового механизма по контролю за деятельностью государственных служащих со стороны гражданского общества, установления и реализации юридической ответственности органов государственной власти, должностных лиц и государства в целом. Требуется формирование единой общетеоретической концепции ограничения государственной власти, противодействия коррупции и повышения эффективности правового регулирования функционирования государственного аппарата.

Сказанное и определило актуальность настоящего диссертационного исследования.

**Степень научной разработанности темы.** Понятие государственной власти и вопросы регламентации ее организации и деятельности являются одними из базовых в общей теории государства и права. Всестороннее иссле-

дование государственной власти позволяет ближе подойти к решению проблем, связанных с изучением природы государства, раскрытием его сущности, социального назначения, содержания и формы. Поэтому данная проблема всегда вызывала повышенный интерес у исследователей.

Основы современных представлений о социальной власти в целом и ее особой разновидности – государственной власти – были заложены в трудах таких мыслителей, как Платон, Ж. Боден, Дж. Локк, Ш.Л. Монтескье, К. Маркс, Ф. Энгельс и др.

Ряд ценных положений о природе и сущности государственной власти содержится в работах российских дореволюционных философов и юристов: И.А. Ильина, Н.М. Коркунова, С.А. Котляровского, Л.И. Петражицкого, В.С. Соловьева, П.А. Сорокина, В.М. Хвостова и др.

В юридической литературе современного периода вопросы государственной власти и ее правового регулирования также постоянно находились и находятся в поле зрения многих ученых. В разное время интерес к данной проблематике проявляли отечественные правоведы: А.И. Азовкин, Р.П. Алексюк, В.Н. Амелин, В.Д. Ардашкин, М.А. Аржанов, М.И. Байтин, А.М. Барнашов, Д.Н. Бахрах, К.С. Бельский, А.И. Бобылев, А.М. Витченко, А.А. Воротников, Ю.А. Дмитриев, Н.Н. Домашенков, Г.В. Дыльников, В.И. Зуев, П.А. Иванчишин, В.Т. Кабышев, С.А. Киреева, А.И. Коваленко, С.А. Котляровский, М.А. Краснов, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Т.В. Милушева, Л.А. Морозова, И.А. Полянский, В.И. Радченко, О.Ю. Рыбаков, Т.А. Савельева, Н.Г. Салищева, И.М. Степанов, Ю.А. Тихомиров, А.П. Фоков, А.Г. Хабибуллин, Н.Ю. Хаманева, О.И. Цыбулевская, А.Ф. Черданцев, В.Е. Чиркин, Л.М. Энтин и многие другие.

К зарубежным ученым, исследовавшим феномен власти, можно отнести: В. Блоу, М. Вебера, Р. Дарендорфа, Т. Парсонса, Т. Роземана, Ю.П. Урьяса и других авторов.

Работы указанных авторов, в которых государственная власть рассматривается с различных позиций, были подвергнуты в диссертации тщательно-

му анализу. Это позволило автору, обобщив опыт ранее проведенных исследований, сформулировать собственные представления и выводы по данной теме.

Следует отметить, что проблема правового регулирования государственной власти в отечественной юридической литературе не нашла должного освещения. В частности, недостаточно разработаны в общей теории государства и права вопросы механизма правового регулирования деятельности государства, ограничения государственной власти и пределов ее функционирования, юридической ответственности государственной власти в лице ее органов и должностных лиц и т.д. До сих пор ведутся споры о разграничении политической и государственной власти, о понятии «государственная власть» и методах ее осуществления. В настоящий момент общетеоретическая концепция «государственная власть» носит незавершенный характер и требует дальнейшего научного осмысления и разработки.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, непосредственно связанные с организацией и осуществлением государственной власти в Российской Федерации, а также процесс их правового регулирования.

**Предмет исследования** составляют: наиболее общие закономерности организации, функционирования и правовой регламентации государственной власти; ее понятие и характерные признаки; сущность и содержание механизма правового регулирования в данной сфере; общетеоретические вопросы правовых ограничений функциональных возможностей государственной власти и юридических механизмов противодействия коррупции в механизме государства.

**Цели и задачи исследования.** Основная цель работы состоит в комплексном общетеоретическом анализе правового регулирования организации и функционирования государственной власти в Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели были определены следующие **задачи**:

критически проанализировать имеющиеся в научной литературе подходы к определению категорий «власть» и «государственная власть»;

уточнить соотношение понятий «политическая власть» и «государственная власть»;

дать характеристику легитимности и легальности государственной власти;

определить специфику государственной власти в качестве особого объекта правового регулирования;

уточнить понятие «механизм государства», показать структуру и принципы организации механизма современного Российского государства;

определить понятие правовых ограничений государственной власти и изучить практику их закрепления в российском законодательстве;

рассмотреть правовые формы контроля за деятельностью органов государственной власти;

изучить антикоррупционную политику в современной России и обозначить основные проблемы ее реализации;

сформулировать научно обоснованные предложения по совершенствованию практики законодательного закрепления и реализации правовых ограничений деятельности государственной власти.

**Методологическая основа исследования.** Для познания государственной власти и правовых средств ее функционирования наиболее актуальными и эффективными методологическими приемами представляются научные подходы, направленные на изучение власти в качестве сложноорганизованного системного объекта. В связи с этим в процессе работы доминирующими методами исследования автором были выбраны такие общенаучные подходы, как диалектический, системно-структурный и функциональный.

Особое значение в методологии исследования данной темы принадлежит критическому подходу, который предполагает тщательную перепроверку используемой теоретической и эмпирической базы, творческое переос-

мысление имеющихся научных подходов к проблеме, постоянное возвращение к собственным выводам с целью их уточнения на основе новых фактов.

Наряду с этим автором используются логические приемы определения, описания, анализа и синтеза, дедукции и индукции, которые позволили сформулировать целый ряд теоретических обобщений о сущности правового регулирования государственной власти.

Специфика предмета обусловила также необходимость обращения к специальным методам. Это прежде всего формально-юридический метод, охватывающий приемы работы с текстами нормативных актов, приемы толкования права и т.д. С ним тесно связаны сравнительно-правовой метод, который незаменим при исследовании и сопоставлении различных государственно-правовых институтов, а также статистический метод, направленный на количественный анализ и сравнение правовых инструментов организации и функционирования государственной власти.

**Теоретическую основу исследования** составили работы философов, социологов и политологов, посвященные феномену власти. Автор опирался на труды по общей теории государства и права, конституционному, административному праву и по иным отраслевым юридическим наукам.

**Эмпирическую базу исследования** составили Конституция Российской Федерации 1993 года; федеральное конституционное законодательство; федеральное законодательство; подзаконные нормативно-правовые акты; конституции (уставы) субъектов Российской Федерации; законы субъектов Российской Федерации.

**Научная новизна** обусловлена поставленными целями и задачами и заключается в том, что диссертация представляет собой комплексное общетеоретическое исследование основных закономерностей правового регулирования организации и функционирования государственной власти в Российской Федерации. На основе обобщения положений новейшего российского законодательства предпринята попытка восполнить пробелы в теоретической концепции государственной власти, дополнив ее понятиями «правовое регу-



лирование государственной власти», «правовые ограничения деятельности государственной власти», пределы функционирования государственной власти и т.д.

Учитывая многогранность проблемы, автор не стремился к рассмотрению всех аспектов выбранной темы. Работа посвящена исследованию наиболее актуальных, базовых теоретико-правовых вопросов.

На защиту выносятся следующие **основные положения, отражающие новизну** диссертационного исследования:

1. Дается авторское определение государственной власти как совокупности полномочий, реализуемых специально учреждаемыми государственными органами, осуществляющей воздействие на различные сферы деятельности общества и обладающей возможностями публичного принуждения с применением юридических средств. Государственная власть, будучи системой специфических общественных отношений, выступает в виде особого объекта правового регулирования.

2. Проводится разграничение понятий «государственная власть» и «политическая власть». Обосновывая данный тезис, автор показывает различие между государственной и политической властью по составу субъектов, обладающих соответствующими властными полномочиями, и сфере их реализации.

3. Доказывается, что подчинение как свойство власти нуждается в переоценке, переосмыслении и в дальнейшей разработке с учетом общецивилизационных начал, идей гуманного, демократичного общества, необходимости становления и развития договорных отношений, формирования рынка. Важно создать условия для реализации института власти на основе согласия, сотрудничества, договоренности в формах, исключающих неравенство сторон.

4. Российский вариант разделения властей представляет собой специфическое явление, уникальность которого состоит в том, что он не соответствует ни одному из классических канонов современности, будь то англий-

ский (парламентский), американский (президентский) или французский (президентско-парламентский).

5. Отмечается, что место Президента Российской Федерации в системе разделения властей по действующей Конституции РФ является неясным и противоречивым. Она закрепляет его важную роль в обеспечении взаимодействия, согласованности всех трех ветвей власти и цивилизованных способов разрешения политических и экономических противоречий, возникающих в сфере их деятельности. В целях реализации в полном объеме принципа разделения властей обосновывается необходимость внесения изменений в Конституцию Российской Федерации, связанных с более четким определением места Президента РФ в системе разделения властей.

6. Обосновывается тесное взаимодействие трех ветвей власти и их определенное влияние друг на друга. При этом она требует и ее разделения, и определенного баланса различных ветвей. Такое равновесие возможно при горизонтальном и вертикальном разделении властных полномочий, не позволяющем как узурпацию власти каким-либо органом, так и ослабления единства государственной власти.

7. Предлагается авторская трактовка механизма государства: это единая система государственных органов, построенная и функционирующая на основе законодательно установленных принципов, а также располагающая необходимыми материальными ресурсами для наиболее полного и эффективного осуществления государственных задач и функций.

8. Правовые ограничения государственной власти – это пределы, границы деятельности ее органов или запрет на осуществление каких-либо их действий, которые закреплены в Конституции Российской Федерации и иных законах и подзаконных актах, не противоречащих ей. Правовые ограничения могут касаться как правового статуса должностных лиц той или иной ветви власти, так и их функциональных обязанностей.

9. Основными задачами государственного контроля являются проверка исполнения требований законодательства государственными органами и их

руководителями, предупреждение и пресечение нарушений служебной дисциплины, анализ их причин, принятие мер по их устранению, усилению ответственности государственных служащих за добросовестное исполнение своих обязанностей и т.д. Предлагается усовершенствовать нормативно-правовую базу деятельности контрольных органов и на этой основе принять решение об оптимизации организационно-штатных структур контрольных инстанций, унификации полномочий контрольно-надзорных органов. Обосновывается необходимость разработки и принятия Концепции государственного контроля в Российской Федерации, на основе которой предлагается разработать проект федерального закона «О государственном контроле в Российской Федерации».

10. Основными причинами коррупции в сфере государственной власти являются следующие: отсутствие жесткого контроля за деятельностью государственных служащих; несбалансированность прав и ответственности государственных служащих; несовершенство и неэффективность деятельности правоохранительной системы; экономическая и политическая нестабильность общества; отсутствие стратегических и тактических задач развития общества; несовершенство действующего законодательства и др. Предлагается единый комплекс научно обоснованных мер по противодействию коррупции в современных условиях.

**Научное и практическое значение работы.** Теоретический анализ проблемы, составляющий предмет диссертации, проведен во взаимосвязи с практикой социально-экономических, политических, правовых преобразований в обществе, процессов правотворчества и правореализации. Содержащиеся в работе обобщения и выводы призваны способствовать дальнейшему совершенствованию механизма правового регулирования организации и функционирования государственной власти в Российской Федерации. Сформулированные в работе положения и выводы дополняют и развивают соответствующие разделы общей теории государства и права.

Кроме того, общетеоретическое исследование проблемы правового регулирования государственной власти должно послужить методологической основой для более детального научного анализа данного процесса отраслевыми юридическими науками.

Результаты работы можно использовать в учебном процессе при преподавании курса теории государства и права, в частности при подготовке лекций, проведении семинарских занятий, написании научных работ по данной проблематике.

**Апробация результатов исследования.** Основные теоретические положения и выводы диссертации докладывались и обсуждались на заседаниях кафедры государственно-правовых дисциплин юридического факультета Сочинского государственного университета туризма и курортного дела, применялись автором в учебном процессе. Наиболее значимые теоретические выводы и предложения изложены автором в опубликованных работах.

**Структура диссертации** обусловлена целью, задачами и логикой исследования и включает в себя введение, пять глав, заключение и библиографический список.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Во введении** обосновывается выбор темы диссертации, ее актуальность, степень научной разработанности и новизна, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, его теоретическая и практическая значимость, формулируются основные положения, выносимые на защиту, приводятся данные об апробации результатов исследования.

**Глава первая «Государственная власть как разновидность социальной власти и объект правового регулирования»** посвящена исследованию категории «власть», ее определению, классификации власти по различным основаниям, определению понятия «государственная власть» и разграничению его с категорией «политическая власть», анализу легитимности и

легальности государственной власти, рассмотрению ее в качестве объекта правового регулирования.

Изучение проблемы власти начинается с анализа различных подходов к ее определению, имеющих на настоящий момент в философской, социологической, политологической и юридической литературе. В частности, автором критически рассматриваются инструментальная, бихевиористская, психологическая, структуралистическая, постструктуралистическая, реляционистская и системная трактовки сущности социальной власти. Это позволяет определить методологические основания дальнейшего исследования.

Власть служит важнейшим фактором организованности и порядка в обществе. Она как системообразующий фактор обеспечивает его социальную жизнеспособность. Под воздействием власти общественные отношения становятся целенаправленными и приобретают характер контролируемых связей. В основе социальной власти лежит существование определенных общностей, коллективов. В результате разделения труда для урегулирования поведения, установления определенной иерархии, порядка взаимоотношений людей в коллективе и коллективов между собой возникает необходимость в социальной, общественной власти.

Власть, структурируя социальные отношения, делает их более целенаправленными, эффективными, служит причиной взаимной мобилизации как властителей, так и подвластных, значительно понижает долю элемента неопределенности в их поведении. Власть участвует в выборе различных возможностей, тенденций бытия социальной системы. При отсутствии или параличе власти увеличивается возможность нарушения социальной упорядоченности, снижается уровень защищенности личности, растут неуверенность, беспокойство, напряженность в обществе. Однако необходимо понимать и то, что не всякая власть – управленческое благо. Эффект использования власти в значительной степени определяется ее социальным содержанием – способностью действовать в согласии или в противоречии с интересами управляемых.

Власть является одним из способов социального управления. Диссертант присоединяется к мнению о том, что воля как компонент власти обеспечивает подчинение одних людей другим, одной организации другой. Власть в этом смысле выполняет функцию подчинения и упорядочения отношений и представляет собой средство функционирования любой социальной общности (в том числе и организованной в форме государства), выражающееся преимущественно в виде системы отношений подчинения входящих в это сообщество лиц, доминирующей в нем воле. Власть является волевым общественным отношением между людьми.

Исследуя природу власти, автор отмечает, что при всем многообразии взглядов ей присуща одна важнейшая характеристика – авторитет. Бесспорно, что отношения, построенные по правилу «власть – подчинение», необходимы в конкретных сферах жизнедеятельности или при определенных ситуациях (в условиях чрезвычайного положения). Однако подчинение как свойство власти нуждается в переоценке, в переосмыслении, в дальнейшей разработке с учетом общецивилизационных начал, идей гуманного, демократического общества, необходимости становления и развития договорных отношений. Важно создать условия для реализации власти на основе согласия, сотрудничества и договоренности.

С учетом изложенного автор предлагает придерживаться следующего общесоциологического определения власти.

*Власть* – это соответствующая характеру и уровню общественной жизни средство функционирования всякой социальной общности на основе авторитета, насилия, права, материальной заинтересованности, принуждения, выражающееся в системе отношений подчинения воли отдельных лиц и их объединений доминирующей в данном сообществе воле.

Диссертантом предлагается *классификация социальной власти* по следующим основаниям: *в зависимости от сферы реализации и объема полномочий* – на государственную, межгосударственную, транснациональную, корпоративную, семейную и т.д.; *в зависимости от субъекта власти* – на

классовую, партийную, личную, президентскую, правительственную, прокурорскую и т.д.; *по методам и способам осуществления* – на демократическую и недемократическую, коллегиальную и единоначальную, легитимную и нелегитимную, легальную и нелегальную и т.д.; *в зависимости от режима правления* – на тоталитарную, деспотическую, авторитарную, бюрократическую, либеральную и т.д.

В работе отмечается, что исследование проблемы государственной власти как разновидности общесоциальной невозможно без определения понятия государственной власти, которое рассматривается в литературе неоднозначно.

В данной главе критически анализируются различные подходы к содержанию государственной власти и выделяются основные концепции ее понимания. В итоге формулируется *определение государственной власти* как совокупности полномочий, реализуемых специально учреждаемыми государственными органами, осуществляющей воздействие на различные сферы деятельности общества и обладающей возможностями публичного принуждения с применением юридических средств.

В юридической литературе много споров ведется по поводу тождественности понятий «*политическая*» и «*государственная*» власть.

В диссертационном исследовании отстаивается позиция о необходимости разграничения рассматриваемых категорий. Обосновывая данный тезис, автор выделяет различие между государственной и политической властью по составу субъектов, обладающих соответствующими властными полномочиями, и сфере их реализации.

Особое внимание уделяется вопросу о легальности и легитимности государственной власти. *Легализация* государственной власти определяется как юридическое провозглашение правомерности ее возникновения, организации и деятельности. Под *легитимацией* предлагается понимать одобрение данной государственной власти со стороны подчиненных ей субъектов и признание

того, что эта власть соответствует общим представлениям граждан о справедливой политической системе.

Наряду с природой государственной власти в первой главе рассматривается вопрос ее характеристики в качестве особого объекта правового регулирования. Анализ юридической литературы позволяет диссертанту выделить две основные трактовки научной абстракции «правовое регулирование».

В узком смысле правовое регулирование представляет собой воздействие норм права, других специальных юридических средств на поведение людей и на общественные отношения в целях их упорядочения и прогрессивного развития. Правовое регулирование в широком смысле – это разностороннее воздействие на общественные отношения всех правовых явлений, в том числе правовых идей, принципов правовой жизни общества, не воплощенных в юридические формы.

По мнению автора, наиболее точным является *определение правового регулирования* в качестве особого вида воздействия на общественные отношения, осуществляемого с помощью системы правовых средств с целью их упорядочения, охраны и развития в соответствии с общественными потребностями. Под предметом (объектом) правового регулирования традиционно предлагается понимать определенный вид (или сферу) общественных отношений, на который направлено регулирующее воздействие.

Диссертантом выделяются в относительно самостоятельную сферу общественные отношения, возникающие в процессе организации и функционирования государственной власти, которые объективно, по своей природе могут поддаваться нормативно-организационному воздействию, осуществляемому при помощи юридических средств. При этом дается общая характеристика основ правового регулирования организации и функционирования государственной власти в России.

Таким образом, государственная власть, будучи системой специфических общественных отношений (властеотношений), несомненно, выступает в виде особого объекта правового регулирования. В заключении главы приво-



дится детальная характеристика основных отличительных особенностей государственной власти именно в качестве объекта правового регулирования.

**Глава вторая «Экстраполяция принципа разделения властей в российское законодательство»** начинается с анализа истории закрепления принципа разделения властей в российском законодательстве. Дается отраслевой обзор законодательства, затрагивающий данную сферу отношений.

Изучен на предмет реализации принципа разделения властей ряд нормативно-правовых актов: Конституция Российской Федерации; Федеральный конституционный закон РФ «О Правительстве РФ» от 17 декабря 1997 года №2-ФКЗ; Федеральный конституционный закон РФ «О судебной системе РФ» от 31 декабря 1996 года; Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде РФ» от 21 июля 1994 года №1-ФКЗ; Федеральный конституционный закон «О военных судах РФ» от 13 июня 1999 года №1-ФКЗ; Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в РФ» от 28 апреля 1995 года №1-ФКЗ; Федеральный закон РФ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» от 18 мая 2005 года №51-ФЗ; Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ» от 5 августа 2000 года №113-ФЗ; Федеральный закон «О парламентском расследовании Федерального Собрания РФ» от 27 декабря 2005 года №196-ФЗ; Федеральный закон РФ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 6 октября 1999 года №184-ФЗ; Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 14 декабря 1995 года; Закон РФ «О милиции» от 18 апреля 1991 года №1026-1; Федеральный закон от 14 августа 1995 года №145-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации»; Закон РФ от 22 февраля 1995 года «Об организации Федеральной службы безопасности в Российской Федерации»; Федеральный закон от 15 июля 2002 года №114-ФЗ

«О противодействии экстремистской деятельности»; Федеральный закон от 31 мая 1996 года «Об обороне» и др.

В ходе критического анализа практики закрепления и реализации принципа разделения властей в Российской Федерации автор приходит к следующему выводу: российский вариант разделения властей представляет собой специфическое явление, уникальность которого состоит в том, что он не соответствует ни одному из классических канонов современности, будь то английский (парламентский), американский (президентский) или французский (президентско-парламентский).

По мнению диссертанта, место Президента Российской Федерации в системе разделения властей по действующей Конституции РФ является неясным и противоречивым. Несмотря на это, Конституция Российской Федерации закрепляет важную позитивную роль Президента Российской Федерации именно в обеспечении взаимодействия, согласованности всех трех ветвей власти и цивилизованных способов разрешения политических и экономических противоречий, возникающих в сфере их деятельности. Конституционно-правовой статус главы государства предопределяет объем его полномочий по обеспечению единства и устойчивости системы государственной власти, ее эффективного функционирования в условиях разделения на три самостоятельные ветви – законодательную, исполнительную и судебную.

В работе подчеркивается, что взаимодействие трех властей – сложный и ответственный процесс, выражающийся в согласовании различных вопросов, а также в определенном влиянии ветвей власти друг на друга. При этом государственная власть едина. Она требует не столько действительного категоричного разделения, сколько баланса ее различных ветвей. Такой баланс возможен при горизонтальном и вертикальном разделении полномочий, не позволяющем как узурпацию власти каким-либо органом, так и ослабления единой власти государства в целом.

В целях реализации в полном объеме принципа разделения властей в главе обосновывается необходимость внесения изменений в Конституцию

Российской Федерации, связанных с более четким определением места Президента РФ в системе разделения властей.

Рассматривая вопрос о месте и роли исполнительной власти в России и о тенденциях повышения ее значимости, автор отмечает, что не следует впадать в крайности при ее оценке. Адекватность оценки может быть достигнута при условии объективного подхода к рассмотрению исполнительной власти в Российской Федерации и характера ее отношений с законодательной властью. А это неизбежно предполагает всесторонний учет не только внутренних особенностей самой исполнительной власти и ее носителей (уровень профессионализма чиновников, их численный состав, структура исполнительной власти, уровень ее эффективности и коррумпированности и т.д.), но и внешних, оказывающих непосредственное влияние на процесс функционирования исполнительной власти факторов (огромные масштабы территории, чрезмерная сложность экономической, социально-политической и иных сфер жизни российского общества, профессиональная слабость российского парламента и законодательных собраний субъектов Российской Федерации).

**В главе третьей «Место и роль органов государственной власти в механизме Российского государства: структура и принципы организации»** рассматриваются вопросы понятия механизма государства и его структуры, предлагается характеристика принципов организации государственного аппарата, исследуются его отдельные звенья.

В условиях построения демократического правового государства повышаются роль и значение государственного механизма, укрепления всех его составных частей, органов и подразделений, создания и совершенствования необходимой для этого нормативно-правовой базы. Как справедливо отмечает М.И. Байтин, «исследование проблематики, связанной с механизмом государства, должно занять одно из ведущих мест в юридической науке, в отдельных ее отраслях, и особенно в общей теории государства и права»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Байтин М.И. Механизм современного Российского государства // Правоведение. 1996. № 3. С. 4.

Вопрос о понятии государственного механизма, его сущности, структуры, принципов формирования и функционирования до настоящего времени является проблемным, представляя определенную сложность. Это можно объяснить не только с позиций субъективного фактора, заключающегося в неодинаковом восприятии разными субъектами государственности, но и с учетом объективного характера многоаспектности, многогранности самого института государства и государственно-правовых явлений в различные исторические эпохи.

Отмечается, что государственная деятельность не должна носить стихийный характер. Только функционирование специальной системы органов и учреждений, входящих в государственный механизм, позволяет организованно и эффективно реализовывать задачи и функции государства. Государственный механизм является важным и необходимым атрибутом любого государства, его материальной субстанцией и реальным воплощением государственной власти.

В научной литературе неоднократно обращалось внимание на многообразие понимания механизма государства, анализировались его организация и функционирование, структура, принципы построения в России и зарубежных странах, однако проблема выработки единого определения данного понятия в отечественной юридической науке до настоящего времени не решена. Дискуссия о точности формулировок этого понятия в России берет свое начало в середине прошлого века. К началу 50-х годов XX столетия в СССР механизм государства понимался в широком и узком смыслах. В узком смысле он считался тождественным и исчерпывался понятием государственной власти, а в широком – политической системой общества. Такая концепция служила своеобразным теоретическим обоснованием огосударствления всех сфер общественной жизни.

Автор обращает внимание на то, что в настоящее время подобная широкая трактовка государственного механизма как политической системы общества в современной юридической науке полностью утрачена, и большин-

ство ученых-правоведов, политологов оправданно отказались от нее. Диссертант присоединяется к мнению о том, что государство не может выступать даже в качестве основы или главного структурного элемента политической системы, так как это привело бы к смешению его с такими разнопорядковыми явлениями, как экономические, социальные, идеологические основы политической системы общества. Государство нельзя отождествлять со всей политической системой общества. Его следует рассматривать в качестве важной составной части этой системы, входящей в нее как целостный институт наряду с политическими партиями, общественными организациями.

В главе дается критический обзор различных подходов к решению проблемы определения понятия механизма государства Российской Федерации, имеющих в современной юридической литературе. При этом автор приходит к следующим выводам. Во-первых, единого понимания механизма государства в отечественной юридической науке до сих пор не выработано. Во-вторых, по данному вопросу существуют три наиболее распространенные точки зрения: 1) механизм государства – это система государственных органов (понятия «механизм государства» и «государственный аппарат» тождественны); 2) механизм государства – это совокупность не только органов государственной власти (законодательных, исполнительных и судебных), но и государственных организаций, предприятий, учреждений (учебных, научных, лечебных и иных), а также так называемых «вещественных придатков» (армии, правоохранительных органов, исправительно-трудовых учреждений и других); 3) механизм государства – это функционирование, действие органов государства, их динамика.

Наиболее обоснованным и точным, по мнению диссертанта, является *определение механизма государства* в качестве единой системы государственных органов, построенной и функционирующей на основе законодательно установленных принципах, а также располагающей необходимыми материальными ресурсами для наиболее полного и эффективного осуществления государственных задач и функций.

Достаточно большое внимание в работе уделяется характеристике *общих и частных принципов* организации и деятельности механизма современного Российского государства.

*Орган государства* определяется как основная составляющая его механизма, первейший элемент, участвующий в осуществлении определенных функций государства и представляющий собой организацию людей, наделенных государственно-властными полномочиями и связанных внутренней государственной дисциплиной.

Автором проводится *классификация органов государства* по следующим основаниям: по принципу разделения властей; по юридическому источнику их легитимности; по объему властных полномочий; по широте компетенции; по способу принятия решений; по срокам полномочий; по способу формирования; по действию в пространстве; по времени функционирования; по форме осуществления государственной деятельности.

При выделении структурных звеньев механизма Российского государства автор соглашается с необходимостью использования структурно-функционального подхода, предлагаемого М.И. Байтиным<sup>1</sup>. В соответствии с этим возможно подразделение структуры механизма государства на следующие подсистемы: 1) Президент Российской Федерации; 2) органы представительной и законодательной власти; 3) органы исполнительной власти; 4) суд, прокуратура и другие органы, непосредственно стоящие на страже законности и правопорядка; 5) Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы.

**Глава четвертая «Правовые ограничения функциональных возможностей государственной власти Российской Федерации»** посвящена исследованию понятия правовых ограничений государственной власти и правовых форм контроля над ее деятельностью. Также предлагаются различ-

---

<sup>1</sup> Байтин М.И. Механизм современного Российского государства // Правоведение. 1996. № 3. С. 11 – 15.

ные меры по совершенствованию практики закрепления и реализации юридических ограничений функционирования государственной власти.

Автором *правовые ограничения государственной власти* определяются как пределы, границы деятельности органов государственной власти или запрет на осуществление каких-либо действий, которые закреплены в Конституции Российской Федерации и иных законах, не противоречащих ей. Правовые ограничения могут касаться как правового статуса должностных лиц той или иной ветви власти, так и их функциональных обязанностей. В главе проводится анализ таких ограничений на основе конкретных примеров.

В качестве основных средств правового ограничения государственной власти выделяются: конституционно закрепленные права и свободы человека и гражданина; законодательно установленная система «сдержек и противовесов»; юридически оформленное разделение компетенции между государственными органами по вертикали (между Федерацией и регионами); юридические обязанности и запреты в праве для государственных служащих; юридическая ответственность как государства в целом, так и его отдельных органов и должностных лиц; правовые механизмы по контролю за государственной властью со стороны структур гражданского общества; международно-правовые средства (договоры, конвенции, суды и т.д.) воздействия на государство и др.

Особо подчеркивается необходимость дальнейшего развития института юридической ответственности органов государственной власти, должностных лиц и государства в целом.

Анализируются различные формы правового контроля за деятельностью государственных органов. Контроль подразделяется на государственный, муниципальный, общественный и частный.

Всякий контроль должен выполнять предупредительную функцию. Организация государственного контроля в Российской Федерации на современном этапе развития нашего государства основана на принципах разделения законодательной, исполнительной и судебной властей, а также разграниче-

ния предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Основными задачами государственного контроля являются проверка исполнения требований законодательства, решений, принимаемых государственными органами и их руководителями, предупреждение и пресечение нарушений служебной дисциплины, анализ их причин, принятие мер по их устранению, усилению ответственности государственных служащих за добросовестное исполнение своих обязанностей и т.д.

К органам государственного контроля относятся Счетная палата, Главное контрольное управление Президента Российской Федерации, разнообразные органы ведомственного контроля, а также государственные надзорные органы, отражающие специфику отдельных отраслей народного хозяйства, социально-культурной деятельности, деятельности по охране общественного порядка, обеспечению безопасности и обороне страны.

В настоящий момент предпринимаются попытки совершенствования системы организационной структуры и полномочий всех государственных органов, наделенных контрольными функциями. По мнению диссертанта, необходимо устранить факты неоправданного параллелизма и дублирования в контрольной деятельности, создать такую систему контроля, которая бы помогла избежать множественности и поверхностности, найти оптимальный вариант распределения функций контроля между различными органами с учетом конкретного предназначения каждого из них и потребностей практики.

В главе указывается, что современное состояние государственного контроля в Российской Федерации характеризуется многообразием видов, множеством органов, осуществляющих контроль, при значительных различиях в их правовом статусе, большим объемом законов, подзаконных актов, регламентирующих осуществление государственного контроля. Существует избыточность таких органов, отсутствует эффективная координация их работы. Все это приводит к коррупции в деятельности органов власти, нерациональному расходованию ресурсов и бюджетных средств.



Предлагается в целях решения перечисленных проблем *сформировать и усовершенствовать нормативно-правовую базу* деятельности контрольных органов и на этой основе принять решение об оптимизации организационно-штатных структур контрольных инстанций, унификации полномочий контрольно-надзорных органов.

Автором также обосновывается необходимость принятия *Концепции государственного контроля в Российской Федерации* и на ее основе предлагается разработать проект федерального закона «О государственном контроле в Российской Федерации». Создание эффективного организационно-правового механизма государственного контроля (во главе с Президентом Российской Федерации) будет способствовать формированию и совершенствованию системы государственного контроля в целом, повышению ответственности всех контрольных органов, что позитивно скажется на решении проблем устранения дублирования, результатах их работы, экономии ресурсов и т.д. Вместе с тем, по мнению диссертанта, выделение «контрольно-надзорной власти» в качестве самостоятельной ветви нет никакой необходимости. Конституционный принцип разделения властей в Российской Федерации должен быть незыблемым.

Особое внимание в диссертации уделяется правовым основам деятельности полномочных представителей Президента РФ, которые нуждаются в совершенствовании. Это связано с неразвитостью нормативной базы регулирования рассматриваемого института власти. Законодателю следует принять отдельные положения о каждом федеральном округе с учетом местных особенностей; создать в федеральных округах при полномочных представителях институты регионального законотворчества; разработать и принять федеральный закон «О формах и пределах федерального вмешательства в пределы ведения субъектов Российской Федерации». Также следует расширить правовые гарантии деятельности полномочного представителя в федеральном округе.

**Глава пятая «Политико-правовые проблемы коррупции органов государственной власти России»** содержит анализ антикоррупционной политики в Российской Федерации, указание причин и условий коррумпированности государственной власти, а также систему научно-практических мер по противодействию коррупции в современных условиях.

Автор приходит к мнению о том, что правовая политика России, в том числе антикоррупционная (как ее составная часть), отличается непоследовательностью и нестабильностью. Антикоррупционная политика должна быть четко и принципиально выражена в специально разработанной долгосрочной государственной программе.

До настоящего времени не имеется единого научного определения коррупции, не содержит его и законодательство. Коррупция может принимать различные формы: взятки, шантаж, разворовывание бюджета, злоупотребление властью или служебным положением и т.д. В ходе общей оценки коррупции власти, отмечается, что это процесс, при котором имеет место прямое использование должностными лицами прав, связанных с занимаемым положением, в целях личного обогащения или в целях обогащения иных лиц. Наиболее опасной формой, по мнению диссертанта, является политическая коррупция в виде борьбы за власть.

В качестве *основных причин и условий расширения поля коррупции* в государственной власти называются следующие: отсутствие жесткого контроля за деятельностью государственных служащих; несбалансированность прав и ответственности государственных служащих; недееспособность правоохранительной системы; экономическая и политическая нестабильность общества; отсутствие стратегических и тактических задач развития общества; наличие личной заинтересованности, корыстолюбие; несовершенство действующего законодательства и др.

Предлагается единый комплекс научно обоснованных мер по противодействию коррупции в современных условиях: формирование независимых специализированных структур по борьбе с коррупцией (антикоррупционные

агентства) с подчиненными им региональными подразделениями, действующими в рамках парламентского контроля и обладающими правами субъектов оперативно-розыскной деятельности; органы, осуществляющие антикоррупционную деятельность, должны быть известны населению; содействие доступу к таким органам для предоставления им информации, в том числе анонимно, для сообщения сведений о совершенных коррупционных преступлениях; ужесточение уголовного законодательства за должностные преступления, введение адекватных санкций за коррупционные правонарушения (возмещение ущерба, возложение бремени доказывания законности происхождения доходов на должностное лицо и т.д.), применение более длительного срока давности в отношении коррупционных преступлений; закрепление в Уголовном кодексе Российской Федерации института освобождения от наказания лиц, сотрудничающих в расследовании коррупционных деяний; учреждение «горячих» информационных линий и внедрение программ защиты информаторов; установление эффективного законодательства о свободе информации; введение стимулов, которые поощряют этическое поведение в государственных учреждениях; разветвленный социально-правовой гражданский контроль и подотчетность государственных служащих; открытость (прозрачность) процесса принимаемых решений по такого рода делам; обеспечение должностного лица высокой заработной платой, соответствующей международным стандартам, за надлежащее исполнение своих обязанностей и жесткий контроль за их деятельностью; активное использование возможностей международного сотрудничества по вопросам борьбы с коррупцией и другие мероприятия.

Эффективное решение задач борьбы с коррупцией во всех «эшелонах» власти возможно при наличии действенных форм контроля со стороны гражданского общества, основанных на законе, реальной организации антикоррупционной деятельности, а также путем издания комплексных федеральных законов прямого действия по противодействию коррупции и борьбе с организованной преступностью. При этом обращается внимание на то, что про-

тивоедействие коррупции не может носить характер разовых мероприятий. Это должна быть постоянная и целенаправленная деятельность, имеющая основной задачей выявление причин и условий, способствующих возникновению и распространению коррупции.

**В заключении** диссертационного исследования подводятся итоги выполненной работы, в обобщенном виде формулируются основные выводы, а также отмечаются проблемы, нуждающиеся в дальнейшем, более глубоком изучении.

### **По теме диссертации автором опубликованы следующие работы**

*Публикации в ведущих рецензируемых научных изданиях и журналах, перечень которых утвержден ВАК*

1. Воробьева Н.А. Место и роль Президента РФ в системе органов государственной власти // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». 2007. № 1 (0,3 п.л.).

2. Воробьева Н.А. К вопросу о механизме современного российского государства // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». 2007. № 4 (0,3 п.л.).

*Публикации в иных изданиях*

3. Воробьева Н.А. Проблема легализации и легитимации государственной власти // Теоретические, методологические и практические аспекты развития индустрии туризма на Азовско-Черноморском побережье: Материалы международного семинара под эгидой ЮНЕСКО в рамках BSTEN «Культурное наследие, туризм и устойчивое развитие стран Черноморского бассейна», посвященного 15-летию со дня образования Сочинского государственного

университета туризма и курортного дела. 2004. Сочи: СГУТ и КД, 2004 (0,2 п.л.).

4. *Воробьева Н.А.* Принципы организации и функционирования органов государственной власти в механизме Российского государства // Проблемы права. Международный правовой журнал. Челябинск: Изд-во ЧелГУ, 2005. №1 (0,3 п.л.);

5. *Воробьева Н.А.* Судебная власть в системе разделения властей // Северо-Кавказский юридический вестник. Ростов: Изд-во СКАГС, 2005. №4 (0,3 п.л.);

6. *Воробьева Н.А.* Принцип разделения властей в Российской Федерации // Материалы V Международной научно-практической конференции «Проблемы, инновационные подходы и перспективы развития индустрии туризма». Сочи: Изд-во СГУТ и КД, 2005 (0,2 п.л.).

7. *Воробьева Н.А., Лебедева Н.В.* Организация законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации: понятие и правовое закрепление // Материалы межрегиональной научно-практической конференции «Проблемы развития российской правовой системы». Сочи: Изд-во СГУТ и КД 2005 (0,4 п.л.).

8. *Воробьева Н.А.* Государственная власть как разновидность социальной власти // Материалы межрегиональной научно-практической конференции «Проблемы развития российской правовой системы». Сочи: Изд-во СГУТ и КД, 2005 (0,3 п.л.).

9. *Воробьева Н.А., Лебедева Н.В.* Историко-теоретические проблемы формирования концепции государственной власти Российской Федерации // Проблемы развития российской правовой системы: Межвузовский сборник научных трудов. Сочи: Изд-во СГУТ и КД, 2006 (0,4 п.л.);

10. *Воробьева Н.А., Лебедева Н.В.* Правительство РФ в системе органов государственной власти // Материалы Пятой Всероссийской научно-методической конференции «Гуманитарные науки: исследования и методика преподавания в высшей школе». Сочи: Изд-во СГУТ и КД, 2007 (0,2 п.л.).

11. *Воробьева Н.А., Лебедева Н.В.* Институт Президента в России с точки зрения теории разделения властей // Проблемы развития российской правовой системы: Межвузовский сборник научных трудов. Сочи: Изд-во СГУТ и КД, 2007 (0,4 п.л.).