

**КАТЕГОРИЯ «ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ»: СУЩНОСТЬ И ПРИЗНАКИ
(ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)****CATEGORY “PUBLIC AUTHORITY”: ESSENCE AND SIGNS
(THEORETICAL AND LEGAL ASPECT)**

УПОРОВ ИВАН ВЛАДИМИРОВИЧ,
д.и.н., к.ю.н., профессор,
Краснодарский университет МВД России.

UPOROV IVAN VLADIMIROVICH,
Doctor of History, Candidate of Law, Professor,
Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia.

В статье исследуются сущность и признаки публичной власти с теоретико-правовых позиций. Анализируются соответствующие теоретические воззрения ученых, нормы Конституции Российской Федерации. Обосновывается авторская дефиниция публичной власти. Констатируется многогранность и сложность феномена публичной власти. Отмечается, что публичная власть функционирует исключительно на основе соответствующих норм конституционного и иных отраслей права. Сделан вывод, что неисполнение отмеченных предписаний влечет за собой юридическую ответственность, включая меры государственного принуждения.

The article examines the essence and signs of public power from a theoretical and legal standpoint. The relevant theoretical views of scientists and the norms of the Constitution of the Russian Federation are analyzed. The author's definition of public authority is substantiated. The versatility and complexity of the phenomenon of public power is stated. It is noted that the public authority functions exclusively on the basis of the relevant norms of constitutional and other branches of law. It is concluded that failure to comply with these regulations entails legal liability, including measures of state coercion.

Ключевые слова: публичная власть, государство, принуждение, закон, территория, общество, выборы.

Key words: public authority, state, coercion, law, territory, society, elections.

Как показывает наш анализ политико-правовой литературы о публично-властных отношениях, в этой сфере не хватает четкости и обстоятельности в определении сущности и признаков публичной власти, понятии категории «публичная власть», уточнении его объема и видов. Нередко исследователи допускают настолько вольное толкование понятия власти, что создают массу псевдопроблем, а подчас просто говорят на разных языках, не понимая своих оппонентов [1; 2]. Между тем, с принятием Конституции России 1993 г. [3] наша страна выбрала принципиально новый государственно-правовой путь развития, при котором определенным образом изменяется и сущность власти как социального феномена. В этой связи справедливо указывается, что «власть – сложный, многоаспектный феномен, проявляющийся в разных организационных формах, методах и способах ее осуществления, системе отношений, целях и т.д.» [4, с. 118].

В частности, одни авторы рассматривают власть как определенную функцию, прису-

щую любому коллективу, обществу; другие исследователи – как волевое отношение (властеотношение) властвующего и подвластного субъектов; третьи – как способность властвующего (управляющего) навязывать свою волю другим лицам; четвертые – как организованную силу, способную подчинять воле определенной социальной общности других людей. Власть понимается также как управление, связанное с принуждением. И наконец, зачастую под властью понимается государство или его органы, осуществляющие власть [5, с. 174]. Как отмечает Р.Б. Булатов: «Власть по своей изначальной природе является феноменальным, то есть необычным, исключительным явлением. Не только по историческому происхождению и даже не по признаку, что пронизывает все сферы общества. Необычность ее состоит в планетарном двоевластии, то есть власти природы и власти общества. Будучи планетарно едины и взаимозависимы, власти одновременно разграничены, функционируют по собственным законам естественно-исторического развития» [6, с. 140].

Такого рода мнения показывают многогранность и сложность феномена публичной власти. В этой связи заметим, что в процессе развития мировой цивилизации сложилось положение, когда в обособленном обществе (государстве) действует только одна легитимная власть, которая именуется публичной властью, в широком смысле представляет собой особую разновидность социальной власти и охватывается публично-политическим отношением господства и подчинения между субъектами, опирающееся на государственное принуждение [7, с. 54]. Публичная власть в конституциях может подразделяться на различные уровни. Согласно Конституции России, публичная власть осуществляется на трех уровнях – федеральном, региональном (уровне субъектов РФ) и муниципальном, при этом два первых уровня олицетворяют государственную власть, а третий уровень – местную, или муниципальную, власть, которая, однако, в основном законе именуется как органы местного самоуправления.

В научных трудах встречаются следующие характерные определения власти: «Власть – это специфический способ (средство), который обеспечивает следование воли управляемого субъекта воле субъекта управляющего» [8, с. 5]. По мнению В.А. Жиделева, под властью понимается способность ее субъекта (отдельного человека, руководства крупной организации, государства) навязывать свою волю другим людям, коллективам, организациям, распоряжаться и управлять их действиями, используя разного рода насильственные и ненасильственные средства и методы, с тем, чтобы приспособить их поведение к своим собственным интересам [9, с. 48]. Такой подход является устоявшимся.

И действительно, сущностная характеристика власти состоит в способности издавать обязательные для исполнения предписания. В юридическом контексте здесь нужно добавить, что за неисполнение таких предписаний может последовать юридическая ответственность, сопряженная с принуждением; кроме того, в том же контексте власть может быть только публичной, официальной, другой власти (семейной, экономической и т.д.) нет, и в этой связи думается, что процитированный выше В.А. Жиделев неправ, говоря о «насильственных» действиях – власть официально применяет не насилие (это признак некоторых преступлений), а принуждение, и здесь терминологические особенности имеют важное значение.

Точка зрения И. Городецкого состоит в том, что государственная власть имеет публичный характер, что отличает их от властеотношений, действующих в семье, трудовом коллективе и некоторых других субъектах [10, с. 19]. Но эта позиция представляется неприемлемой в правовых науках, поскольку указанных субъектов властеотношений с позиции юриспруденции нет. Более весомым представляется подход Н.И. Матузова и А.В. Малькова, которые, обобщая признаки государственной власти, отмечают, что эта власть: распространяется на все общество (это единственная власть, которая имеет отношение ко всем лицам, проживающим в данной стране, является общеобязательной); носит публично-политический характер (призвана выполнять общественные функции, решать общие дела, упорядочивать процесс удовлетворения различного рода интересов); опирается на государственное принуждение

(имеет право применять силу, когда это необходимо для достижения законных и справедливых целей); осуществляется специальными лицами (чиновниками, политиками и т.п.); устанавливает систему налогов; организует население по территориальному признаку; характеризуется легитимностью и легальностью» [11, с. 120]. При этом добавляется, что легитимность и легальность власти – понятия не совпадающие. Если легальность означает юридическое обоснование власти, ее соответствие правовым нормам, что выступает ее юридической характеристикой, то легитимность – это доверие и оправдание власти, что выступает ее нравственной характеристикой.

На наш взгляд, легальность и легитимность все же не имеют указанных различий, и с характеристикой легитимности мы согласиться не можем, поскольку критерии ее представлены весьма размытыми. Более существенным является замечание, касающееся распространения государственной власти на все общество – это верно, если исходить из теоретико-правового осмысления феномена власти, что, собственно, и имеет место в размышлениях указанных авторов, являющимися известными теоретиками государства и права. С точки же зрения конституционного права России власть институционализируется по разным параметрам, в том числе, по территориальному признаку, и в этом смысле власть в зависимости от ее уровня распространяется на территории всего государства (федеральная власть), на территории субъекта РФ (региональная власть) и на территории муниципального образования (муниципальная власть), и, по мнению В.В. Пылина, это существенный аспект в характеристике власти [12, с. 16], с чем мы не можем не согласиться. Кроме того, вряд ли целесообразно выделять такую характеристику власти, как установление системы налогов – это лишь одна из множества функций государства.

На наш взгляд, в данном контексте целесообразно использовать объединяющий термин «публичная власть», поскольку он охватывает как государственную (в узком смысле) федеральную власть, государственную региональную власть, так и муниципальную власть [13, с. 42]. В этой связи Т.М. Бялкина отмечает, что в последнее время в правовой науке достаточно активно рассматриваются вопросы публичной власти, публичного управления, публичного права и т.п. Тем не менее, в нормативных актах данный термин не употребляется, что и создает определенные сложности в понимании сущности, роли местного самоуправления, его взаимоотношений с государственной властью. Соответственно этот автор поддерживает концепцию социально единой публичной власти как власти народа на различных уровнях ее осуществления и соответствующего выражения этого в нормах законодательства [14, с. 28].

Т.Я. Хабриева пишет о том, что публичная власть – реальное выражение суверенности народа на различных уровнях территориальных публичных коллективов [15, с. 21]. При этом законодательное закрепление категории публичной власти позволит успешно разрешить многие актуальные проблемы организации властно-управленческой деятельности в нашем государстве, обосновать как общую природу государственной и муниципальной власти, так и выявить их особенности – такие положения содержатся в ряде работ (С.А. Голосова, Е.М. Ковешников, С.П. Кузнецов, О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев, Р.Ф. Сайфутдинов и др.). Мы также в целом поддерживаем такой подход, однако полагаем, что общее законодательное определение публичной власти вряд ли целесообразно – это должно делаться, на наш взгляд, на доктринальном уровне, а законодательно необходимо уточнять конкретные уровни публичной власти.

Соответственно, важнейшим свойством власти, на наш взгляд, является способность издавать обязательные для физических и юридических лиц предписания (веления), неисполнение которых может полечь за собой юридическую ответственность, в том числе в форме государственного принуждения. В литературе Э.В. Новиковой предлагается под современной публичной властью полагать «единство государственной, региональной и муниципальной власти, действующей в территориальных коллективах на основе ее открытости обще-

ственным суждениям» [16, с. 43]. Здесь же этот автор пишет и том, что включение в национальную конституцию категории публичной власти способствует более совершенному закреплению в конституционной форме современных составляющих организации и осуществления в стране властной деятельности, ее внутренней координации, ее единых принципов. Однако нам представляется, что предложенное определение в недостаточной мере отражает существо публичной власти, тем более что ссылаясь на государственную, региональную и муниципальную власть Э.В. Новикова уходит от раскрытия сути понятия собственно «власти». Сомнительным представляется и использование понятие «территориального коллектива» применительно ко всему государству, субъекту РФ, да и крупное муниципальное образование (например, города-миллионники Новосибирск, Екатеринбург, Самара и др.) вряд ли правильно именовать «коллективами» (этот термин предполагает обычно объединение людей по определенным интересам в гораздо более меньшем масштабе).

Бесспорно, публичная власть общей компетенции на определенной территории может быть (как институт) только в единственном числе (так, на территории страны может быть только одна федеральная власть, на территории субъекта Федерации может быть только одна региональная власть, на территории муниципального образования может быть только одна муниципальная власть).

Публичная власть функционирует исключительно на основе соответствующих норм конституционного и иных отраслей права. Публичная власть является (должна быть) открытой для общества, то есть все решения власти (за малым исключением, связанным с государственной тайной и частной жизнью) должны быть опубликованы для общего сведения. Публичная власть формируется на демократической основе (выборы, референдумы) и выполняет функции, необходимые для обеспечения жизнедеятельности общества. Непосредственное осуществление властных функций осуществляется органами и должностными лицами, наделенными для этого специальными полномочиями.

Что касается народа как субъекта властеотношений, то в соответствии с ч. 1 ст. 3 Конституции России народ является «единственным источником власти», однако утверждать, что вся власть принадлежит народу, было бы некорректно, учитывая, что в реальности, непосредственно, властные функции осуществляет не народ, а те же «органы и должностные лица». Другое дело, что властные структуры изначально формируются не иначе как по воле народа (выборы всех уровней), и в этом смысле народ является источником власти, но не является самой властью.

И даже в случае с референдумом можно говорить о том, что корпус избирателей (лиц, обладающих правом голосования) также является институционализированным властным учреждением (очерчен вполне определенно круг участвующих в голосовании, определены рамки запрещенных для вынесения на голосование вопросов, определен порядок голосования, утверждения решения, его исполнения и т.д.). Однако по причине того, что референдумы проводятся крайне редко, то вряд ли целесообразно причислять корпус избирателей к властным учреждениям, осуществляющих повседневную властную деятельность. И в этом смысле С.А. Авакьян справедливо отмечает, что Конституция России, провозглашая в ст. 3 народо-властие, «не устанавливает путей реализации власти народа» [17, с. 28]. Изложенное позволяет сформулировать общее понятие публичной власти следующим образом – это совокупность демократическим путем институционализированных в обществе структур (органов, учреждений, должностных лиц), предназначенных для обеспечения жизнедеятельности населения соответствующей территории (государства, региона, муниципального образования), обладающих в силу конституции и иных законов собственной компетенцией и наделенных полномочиями издавать обязательные веления (предписания), неисполнение которых влечет за собой юридическую ответственность, включая меры государственного принуждения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Мазаев В.Д. Публичная собственность в России: конституционные основы. М.: Городец, 2004. 384 с.
2. Ледяев В.Г. Власть: концептуальный анализ. М., 2001. 380 с.
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). URL: <https://base.garant.ru/10103000>.
4. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М.: Юристъ, 2004. 776 с.
5. Черданцев А.Ф. Теория государства и права. М.: Юрайт, 2002. 432 с.
6. Булатов Р.Б. Муниципальная власть и проблемы ее реализации в России: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2006. 363 с.
7. Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление. М.: Юрист, 2003. 320 с.
8. Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Ч. 1. М., 1995. 608 с.
9. Жиделев В.А. Государственная власть как правовая категория // Право и политика. 2007. № 6. С. 46-50.
10. Городецкий П. Проблема определения содержания категории «публичная власть» // Право и жизнь. 2000. № 27. С. 18-24.
11. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М.: Юристъ, 2004. 776 с.
12. Пылин В.В. Народовластие в системе местного самоуправления. СПб., 1998. 256 с.
13. Ляпин М.Ф. Конституционная теория и практика децентрализации государственной власти в России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. 53 с.
14. Бялкина Т.М. Проблемы компетенции органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 24-30.
15. Хабриева Т.Я. Национальные интересы и законодательные приоритеты России // Журнал российского права. 2005. № 21. С. 19-29.
16. Новикова Э.В. Публичная власть: формирование понятия в начале XXI века // Юридический мир. 2007. № 11. С. 40-44.
17. Авакьян С.А. Конституционализм и публичная власть: концепции и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 26-30.

© Упоров И.В., 2024.