

УДК 321.7

UDC 321.7

Д.А. КУЗИН

аспирант кафедры административного и муниципального права Орловского государственного университета
E-mail: dimk_189@mail.ru

D. A. KUZIN

postgraduate student of the department administrative and municipal Law, Orel State University
E-mail: dimk_189@mail.ru

ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПОНЯТИЕ, ПРИНЦИПЫ

THE PUBLIC POWER IN THE RUSSIAN FEDERATION: CONCEPT, PRINCIPLES

В данной статье подлежат рассмотрению такие правовые категории, как «власть» и «публичная власть». На основе анализа различных теоретических подходов делается попытка выявить соотношение данных понятий. Определяется субъект и объект публичной власти. Также рассматриваются основные принципы осуществления публичной власти.

Ключевые слова: власть, публичная власть, публичный интерес, субъект публичной власти, объект публичной власти, принципы публичной власти.

This article deals with such legal categories as “power” and “public power”. The analysis of the different theoretical approaches allows making an attempt to identify the relationship of these concepts. The subject and the object of public power are determined here. It also considers the basic forms and principles of public power.

Keywords: power, public power, public interest, the subject of public power, the object of public power, principles of public power.

Для определения понятия «публичная власть» необходимо разобраться с таким феноменом человеческого социума, как «власть», так как данные понятия соотносятся как частное и общее.

Сущностью любого государства как самостоятельного явления выступает власть, это то первичное, главное и устойчивое, что определяет его содержание, назначение и функционирование¹. Человечество пыталось на протяжении всей своей истории постигнуть сущность власти, выработать подходы к ее изучению. Наиболее соответствующим как зарубежным, так и отечественным традициям является рассмотрение власти в качестве разновидности каузальных отношений, предложенное ещё Томасом Гоббсом (1588-1679)². «Каузальное объяснение подразумевает, что основными структурными элементами властного отношения являются субъект власти – агент, выступающий причиной изменения (возможного изменения) действий другого агента (объекта), и объект власти – агент, изменение деятельности (сознания) которого есть следствие воздействия со стороны субъекта. При отсутствии каузальной связи никакие отношения между акторами не могут считаться «властными»³. Иными словами, смысл властного воздействия выражается в терминах причинно-следственной связи: «Поведение С

является причиной поведения П»⁴. Однако следует обратить внимание на то, что не каждое каузальное отношение следует именовать властью.

Ряд авторов толкуют отношения власти весьма широко. Так М. Марсаль вслед за Аристотелем считает, что «власть не есть факт специфически человеческий, она имеет условия и корни в биологической структуре, которая обща с животными»⁵. Подобных точек зрения придерживаются Бертран де Жувенель и А.М. Дюверже. Мы же, как и большинство ученых, считаем, что субъектом власти может выступать только человек (либо коллектив людей). Критерием отграничения «субъекта» от «несубъекта» является наличие сознания и воли. Отметим, что они могут выступать как в индивидуальной форме, так и в коллективной, в случае, когда субъектом власти выступает определенная социальная группа, коллектив людей, в том числе и институционализированный, например орган государственной власти, орган местного самоуправления.

В вопросе о том, кто (что) является объектом власти, точки зрения ученых также расходятся. Вячеслав Филиппович Халипов к числу объектов относит «... явления, предметы, органы, учреждения, предприятия, население»⁶. Ж. Ломм к числу объектов власти относит учреждения, режимы, структуры. Схожие мысли можно найти и у Б. Рассела, Э. Голдмена, К. Боулдинга, ко-

1 См.: Теория государства и права / Отв. Ред. д.ю.н., проф. В.Д. Перевалов. М.: Норма, 2006. С. 47.

2 См.: Гоббс Т. Избранные произведения в 2-х томах. Т.2. М.: Мысль, 1991. Технология власти ... С.231-247.

3 Ледяев В.Г. Власть: концептуальный анализ // Полис 2000. №1. С.98-99.

4 Dahl R. Power as the Control of Behavior... P.46.

5 Marsal M. L'authorite. Paris, 1961. P.9. Цит. по: Догадайло Е.Ю. Личность в системе отношений власти: теоретико-правовой и социально-психологический аспекты. Дисс... канд. юрид. наук. М., 1995. С.55.

6 Халипов В.Ф. Власть. Основы кратологии. М.: Луч, 1995. С.94.

торые утверждают, что власть может осуществляться и над неодушевленными предметами и животными⁷. Нам представляется целесообразным распространить на объект те же требования, которые предъявляются к субъекту, т.е. наличие сознания и воли. В соответствии с таким подходом и субъектом, и объектом властных взаимоотношений будут являться только человек либо коллектив людей.

Исходя из вышесказанного, попытаемся дать следующее определение власти как общесоциальной категории. Власть – это асимметричное социальное отношение, выражающееся в возможности субъекта воздействовать на поведение объекта.

Не менее дискуссионным является вопрос определения понятия, сущности и особенностей публичной власти. Категория власти включает в себя социальные и психологические моменты. Прямым следствием этого является то, что в основе любой власти лежат определенные интересы. Для современной науки традиционно классификация интересов на публичные и частные. В советский период понятие публичный интерес как таковое не рассматривалось. Впервые данный вопрос подвергся исследованию Юрием Александровичем Тихомировым⁸. Он определяет публичные интересы как «... общественные интересы, без удовлетворения которых невозможно, с одной стороны, реализовать частные интересы, с другой – обеспечить целостность, устойчивость и нормальное развитие организаций, государств, наций, социальных слоев, наконец, общества в целом. Это – официально признанные интересы, имеющие поддержку государства и правовую защиту. Следовательно, публичный интерес есть признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией ее существования и развития»⁹.

В данном определении публичный интерес определяется через более широкое понятие – общественный интерес (интерес социальной общности). Фактически получается формула: «публичный интерес = общественный интерес + закрепление его правом». Логически продолжая процитированную мысль, можно сказать, что публичный и общественный интересы не тождественны друг другу, не каждый общественный интерес является публичным, так же как и не каждый публичный интерес является общественным.

Элементами структуры любой власти являются интерес и воля. Любая власть представляет собой волевую реализацию чьих-то интересов. Исходя из этого, можно выделить публичную и частную власть как реализующую публичные и частные интересы соответственно. И публичная, и частная власти будут выступать в качестве разновидностей социальной власти.

7 См. например: Кейзеров Н.М. Власть без будущего. Критика буржуазных теорий о будущем государства и права. М.: Издво «Юридическая литература», 1967. С.60-61; Ледаев В.Г. Власть: концептуальный анализ // Полис, 2000. №1. С.98-99.

8 См.: Тихомиров Ю.А. Публичное право. М.: Издательство БЕК, 1995.

9 Тихомиров Ю.А. Публичное право. М.: Издательство БЕК, 1995. С.54-55.

Под публичной властью следует понимать волевые отношения, в рамках которых реализуются общественно значимые, системообразующие, публичные интересы. Наличие данной власти служит условием и гарантией сохранения целостности и нормального функционирования определенной общности. Частная власть представляет собой власть, реализующую индивидуальные, частные интересы определенного человека либо совпадающие частные интересы группы людей. Примером частной власти будет власть отца над детьми, власть руководителя предприятия в отношении работников и др. Во всех перечисленных случаях посредством власти реализуются либо частные интересы отдельного человека, либо совокупность совпадающих интересов группы людей.

В советский период существовало два подхода к определению публичной власти. Согласно первому подходу, публичная власть отождествлялась с общественной. Л.А. Григорян писал, что «термин «публичная власть» означает всего лишь «общественная власть». А общественная власть существует во всяком обществе»¹⁰. Другие же авторы исходили из того, что публичную власть нельзя отождествлять с общественной, публичная власть является синонимом государственной и политической власти. А.И. Ким, полемизируя с Л.А. Григоряном, утверждал: «...мы убеждены, что общественная и публичная власть не тождественны; тождественны же публичная и государственная власти, порожденные политическими отношениями»¹¹. Данную точку зрения разделяют также В.Е. Гулиев и А.Г. Аникевич.

Несколько особняком стоит мнение Т.Н. Семеновой, которая считает, что публичная власть – это «не всякая существующая в обществе власть, а только такая, которая охватывает всех его членов, власть в пределах всего социального организма в целом»¹². В периодике тех лет также можно было встретить высказывание о том, что публичный характер власти означает руководство общими делами общества. Такие подходы гораздо ближе к современному пониманию сущности публичной власти, но они не вписывались в существующие идеологические каноны, к тому же данные точки зрения не были достаточно аргументированы и подверглись критике.

В современной научной литературе также отсутствует единообразное понимание природы публичной власти. В.Ф. Халипов дает следующее определение: «Публичная власть – власть (в присутствии публики), открытая народу и его суждениям, общественная по характеру, не частная, вовлекающая в управление широкие круги населения»¹³. А.А. Югов считает, что пу-

10 Григорян Л.А. Советы – органы власти и народного самоуправления. М., 1965. С. 17. См. также: Он же. Народовластие в СССР. М., 1972. С. 16-21.

11 Ким А.И. Государственная власть и народное представительство в СССР. Томск: Издательство Томского университета, 1975. С.65.

12 Семенова Т.Н. Государство и государственная власть в классово-антагонистическом обществе // Философские науки. 1978. №6. С. 14.

13 Халипов В.Ф. Власть. Основы кратологии. М.: Луч, 1995. С. 134.

бличная власть «... есть система всеобщего участия населения в решении совместных дел»¹⁴. В.Е. Чиркин отмечает: публичная власть – это разновидность социальной власти, возникающая в «территориальных объединениях людей», имеющая «общий, общественный, а не частный характер. Это – территориальные публичные коллективы... Власть в таком коллективе предназначена сохранять и охранять коллектив...»¹⁵.

Более точным, по нашему мнению, является определение, предложенное В.И. Савиным. «Публичная власть – это суверенная власть, представляющая способность народа, а также юридически закрепленное право (возможность) лиц, замещающих должности в государственных или муниципальных органах, воздействовать от имени государства на его население либо население государственных или муниципальных образований в той или иной сфере общественной жизни с целью осуществления общегосударственной политики»¹⁶.

В свою очередь Конституция РФ не использует понятие «публичная власть», а указывает на то, что народ осуществляет свою власть через органы государственной власти и местного самоуправления. Поэтому с определенной долей условности именно его можно назвать высшим органом публичной власти. Воля народа, а не какого-либо органа государственной власти или высшего должностного лица является основой для построения и деятельности системы органов государственной власти в Российской Федерации. Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что именно народ является субъектом публичной власти в Российской Федерации, обладающим правом осуществлять свою власть путем непосредственной и представительной демократии. Именно народ прямо или косвенно осуществляет формирование остальных субъектов публичной власти – государственных органов и органов местного самоуправления. Объектом публичной власти всегда является человек, выступающий в различных общественно правовых статусах.

В юридическую практику РФ термин «публичная власть» был впервые введен официальными документами Конституционного суда РФ, в которых она определяется как широкое понятие, включающее государственную власть на федеральном и региональном уровне и местное самоуправление.¹⁷

Для полного раскрытия категории «публичная власть» необходимо рассмотреть принципы организации и функционирования публичной власти

Принципы (от лат. «principium» – первоначало, основа) – это основополагающие идеи (требования),

14 Югов А.А. Правовые основы публичной власти в Российской Федерации: Монография. Екатеринбург: Издательство УрГЮА, 1999. С. 12.

15 Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. 2009. № 7. С. 9.

16 Савин В. И. Муниципальное право России. Учебно-методическое пособие. М.: «Формула права», 2007. С. 8.

17 См. например Постановление Конституционного суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92–94 Конституции Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»// СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532.

характеризующие содержание, сущность и назначение в обществе публичной власти; определяющие в своей совокупности идеальную модель (способ) организации и деятельности объектов публичной власти.

Обозначим основные принципы публичной власти и дадим им краткую характеристику.

1. Принцип законности. В классическом виде содержание данного принципа закреплено в ст. 15 Конституции РФ: «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации. Органы государственной власти, местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы». Можно сказать, что реализация публичной власти должна осуществляться только в рамках, установленных правом.

2. Принцип единства системы публичной власти. Идея единства власти в различные исторические эпохи наполнялась различным содержанием. На сегодняшний день единство власти можно понимать трояко: как социальное единство, как единство целей и направлений деятельности, и, наконец, как организационное единство¹⁸.

Под организационным единством понимается принадлежность всей полноты власти либо одному органу (например, монарху), либо определенному виду органов (советы). Исходя из этого, теория разделения власти отвергается как неприемлемая. Учитывая, что «плюсы» и «минусы», а также результаты организационного единства органов власти общеизвестны, отметим, что на сегодняшний день сфера применения данного аспекта принципа значительно сужена и ограничивается, в основном, сферой исполнительной власти (в частности, правоохранительных органов).

Гораздо чаще единство власти рассматривается как единство целей и направлений деятельности. Любая властная деятельность а priori включает в себя процесс целеполагания. Причем в основе процесса целеполагания, осуществляемого различными органами, должны лежать идентичные, схожие базовые принципы, ценности, идеи. Только наличие такого единства способно обеспечить полноценную реализацию целей и задач, стоящих перед институтами публичной власти. В то же время не стоит и абсолютизировать данную грань принципа: в современном демократическом обществе абсолютного единства быть не может. Отсутствие каких-либо разногласий, как правило, говорит о стагнации, преобладании тоталитаристских тенденций, отсутствии в обществе плюралистических и демократических начал.

Достаточно актуален вопрос социального единства власти. С формальной точки зрения социальное единство определяется источником власти. Власть может

18 См.: Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. М.: Юрист, 2001. С. 142-146.

принадлежать народу (большинство стран), трудящимся (социалистические страны) либо блоку сил¹⁹. С содержательной же точки зрения социальное единство означает социальную базу власти, те социальные группы, страты, классы, которые составляют социальный фундамент власти, на которые в основном ориентируется деятельность и которыми в большей степени поддерживается деятельность субъектов публичной власти.

3. Принцип гласности. Данный принцип также является одним из основополагающих принципов. Применительно к деятельности субъектов публичной власти данный принцип означает обеспечение открытости и доступности информации об их решениях и действиях.

4. Принцип компетенционной самостоятельности и независимости различных субъектов публичной власти. Данный принцип по своему содержанию является аналогичным принципу разделения власти в сфере государственной власти. Отметим, что внедрение данного принципа позволит создать ситуацию, когда различные субъекты публичной власти, обладая собственной компетенцией, не смогут произвольно вторгаться в сферу компетенции других субъектов, подменять их и ограничивать их самостоятельность. Введение же системы взаимного сдерживания, аналогичной системе сдержек и противовесов в сфере государственной власти, не позволит непропорционально усиливаться отдельным видам публичной власти, вытесняя другие виды власти из сферы принятия решений.

5. Принцип ответственности. На сегодняшний день практически все ученые, так или иначе затрагивающие в своих исследованиях вопросы власти, отмечают необходимость установления взаимной ответственности субъектов и объектов власти²⁰. Причем в силу российской специфики акцент делается именно на ответственности субъектов, и в первую очередь органов публичной власти, так как институт ответственности граждан теоретически более разработан и применяется на практике гораздо активнее. Тем не менее, стало уже почти аксиоматичным, что личность (выступая в большинстве случаев в ка-

честве объекта власти) и различные органы власти (являясь, как правило, субъектами власти) несут равную ответственность друг перед другом и, согласно формулировке Конституционного Суда РФ, «связаны взаимными правами, ответственностью и обязанностью»²¹.

Рассмотренные выше пять принципов свойственны публичной власти во всех исторических эпохах и любых обществах и государствах. В современных демократических обществах для публичной власти характерен еще один принцип – принцип признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Конституция РФ в ст. 2 провозглашает, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью». В ст. 18 Конституции закреплено: «Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием». Однако последовательная реализация данного принципа требует четкого правового закрепления не только прав граждан, но и корреспондирующих им обязанностей соответствующих органов публичной власти. И если перечень прав и свобод человека и гражданина, закрепленный в законодательстве, в целом соответствует современным представлениям и международным нормам, то с закреплением корреспондирующих обязанностей дело обстоит несколько хуже. Полная ясность в вопросе распределения компетенции между субъектами публичной власти различных видов и уровней в рассматриваемой области в действующем законодательстве отсутствует. На практике нередко возникают ситуации, когда не совсем понятно, чья же именно обязанность корреспондирует тому или иному праву человека.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что публичная власть – это совокупность общественных отношений связанных с возможностью субъекта обеспечить подчинение воли объекта в целях реализации закрепленных правом общественных интересов. Осуществление публичной власти должно основываться на следующих принципах: законности, единства системы публичной власти, гласности, компетенционной самостоятельности и независимости, ответственности и принципе признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина

21 См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 20 декабря 1995 г. №17-п по делу о проверке конституционности ряда положений пункта «а» статьи 64 Уголовного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.А. Смирнова // СЗ РФ. 1996. №1. Ст.54.

Библиографический список

1. *Dahl R.* Power as the Control of Behavior // *Power* / Ed. by S. Lukes. Oxford, 1986.
2. *Барнашов А.М.* Единство власти и его воплощение в государственном строительстве в СССР. Томск, 1979.
3. *Бобылев А.И.* Общество, гражданское общество, личность, государство, право. Их взаимодействие на современном этапе // *Право и политика*, 2001. №3.
4. *Гоббс Т.* Избранные произведения в 2-х томах. Т.2. М.: Мысль, 1991.
5. *Григорян Л.А.* Народовластие в СССР. М., 1972.
6. *Григорян Л.А.* Советы – органы власти и народного самоуправления. М., 1965.
7. *Добадайло Е.Ю.* Личность в системе отношений власти: теоретико-правовой и социально-психологический аспекты.

Дисс... канд. юрид. наук. М., 1995.

8. *Кейзеров Н.М.* Власть без будущего. Критика буржуазных теорий о будущем государства и права. М.: Юридическая литература, 1967.
9. *Кейзеров Н.М.* Власть и авторитет. Критика буржуазных теорий. М., 1972.
10. *Ким А.И.* Государственная власть и народное представительство в СССР. Томск: Издательство Томского университета, 1975.
11. *Ледяев В.Г.* Власть: концептуальный анализ // Полис, 2000. №1.
12. Постановление Конституционного суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92–94 Конституции Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // СЗ РФ, 1998. № 4. Ст. 532.
13. Постановление Конституционного Суда РФ от 20 декабря 1995 г. №17-п по делу о проверке конституционности ряда положений пункта «а» статьи 64 Уголовного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.А. Смирнова// СЗ РФ. 1996. №1. Ст.54.
14. *Савин В.И.* Муниципальное право России. Учебно-методическое пособие. М.: «Формула права», 2007.
15. *Савин В.Н.* Ответственность государственной власти перед обществом // Государство и право, 2000. №12.
16. *Семенова Т.Н.* Государство и государственная власть в классово-антагонистическом обществе // Философские науки, 1978. №6.
17. Теория государства и права / Отв. Ред. д.ю.н., проф. В.Д. Перевалов. М.: Норма, 2006.
18. *Тихомиров Ю.А.* Публичное право. М.: Издательство БЕК, 1995.
19. *Халипов В.Ф.* Власть. Основы кратологии. М.: Луч, 1995
20. *Чиркин В.Е.* Конституционное право зарубежных стран: Учебник. М.: Юрист, 2001.
21. *Чиркин В.Е.* Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права, 2009. № 7.
22. *Югов А.А.* Правовые основы публичной власти в Российской Федерации: Монография. Екатеринбург: Издательство УрГЮА, 1999.

References

1. *Dahl R.* Power as the Control of Behavior // Power / Ed. by S. Lukes. Oxford, 1986.
2. *Barnashov A.M.* The unity of the government and its embodiment in the state building in SSSR. –Tomsk, 1979.
3. *Bobilev A.I.* Society, civil society, the individual, state, law. Their interaction at the present stage // Law and Policy, 2001. № 3.
4. *Thomas Hobbes.* Selected Works in 2 volumes. V.2. M: Mysl', 1991.
5. *Grigoryan L.A.* Democracy in the USSR. Moscow, 1972.
6. *Grigoryan L.A.* Soviets – authorities and organs of popular self-government. Moscow, 1965.
7. *Dogadaylo E.Yu.* Personality in the system of power relations: theoretical and legal, social and psychological aspects. Diss ... Candidate in Law. M., 1995.
8. *Keizerov N.M.* Power without future. The criticism of bourgeois theories about the future of the state and law. Moscow: Yuridicheskaya Literatura, 1967.
9. *Keizerov N.M.* Power and authority. The criticism of bourgeois theories. Moscow, 1972.
10. *Kim A.I.* Government and the people's representation in the Soviet Union. Tomsk: Tomsk University Publishing House, 1975.
11. *Ledyayev V.G.* Power: a conceptual analysis // Polis, 2000. №1.
12. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of January 15, 1998 №3-P “In the case on the constitutionality of Articles 80, 92-94 of the Constitutional Republic of Komi from 31 October 1994” “On the bodies of executive power in the Republic of Komi” // Collection of Laws of the Russian Federation, 1998. № 4. Art. 532.
13. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of December 20, 1995 № 17-P of the case on the constitutionality of several provisions of paragraph “a” of Article 64 of the Criminal Code of the Russian Federation in connection with V.A. Smirnov's claim // Collection of Laws of the Russian Federation. – 1996. – № 1. – Article 54.
14. *Savin V.I.* Russian municipal law. Manual. – М.: – “Formula Prava”, 2007.
15. *Savin V.N.* The government's responsibility to the society // State and Law, 2000. № 12.
16. *Semenova T.N.* The state and the government in a class-antagonistic society // Philosophical Sciences, 1978. № 6.
17. Theory of State and Law / Ed. Doctor of Law, Professor V.D. Perevalov. М.: Norma, 2006.
18. *Tikhomirov Yu.A.* Public Law. М.: BEK, 1995.
19. *Khalipov V.F.* Power. Basics of kratology. М.: Luch, 1995.
20. *Chirkin V.E.* The constitutional law of foreign countries: Textbook. М.: Yurist, 2001.
21. *Chirkin V.E.* The public power in modern society // Journal of the Russian Law, 2009. № 7.
22. *Yugov A.A.* Legal basis for public authorities in the Russian Federation: Monograph. Ekaterinburg: Ural State Law Academy, 1999.