

О СОВРЕМЕННОЙ КОНЦЕПЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

© 2016 г. Вениамин Евгеньевич Чиркин¹

В статье рассматриваются использование термина “публичная власть” в юридической литературе, истоки этого понятия, существующие представления, дискуссионные подходы. На основе предлагаемой коллективистско-волевой концепции власти и анализа иерархии социально-территориальных интересов выявляются различные виды территориальных публично-правовых сообществ (коллективов), являющихся социальными источниками публичной власти на разных уровнях снизу доверху. Используя структурно-функциональный, логический, сравнительный и иные методы познания, автор предлагает разграничивать пять разновидностей публичной власти, особо выделяя среди них суверенную государственную власть. В соответствии с разновидностями публичной власти предлагается классификация территориальных организационных форм публичной власти – территориальных публично-правовых образований, указаны их особенности.

This article discusses the use of the term public power in the legal literature, the origins of the term, existing views, discussion approaches. Based on the proposed collectivist-willed concepts of power and on the analysis of the hierarchy of socio-territorial interests, the author identified various kinds of territorial public communities (collectives), which are social sources of public power at different levels from the bottom to the top. Using the structural-functional, logical, comparative and other methods of learning, the author proposes to distinguish between five types of public power, highlighting the specific sovereign state power among them. In accordance with the kinds of public power the classification of organizational forms – territorial public legal entities is suggested, their features are pointed out.

Ключевые слова: публичная власть, территориальные публично-правовые сообщества (коллективы), организационные формы публичной власти, территориальные публично-правовые образования публичной власти.

Key words: public power, territorial public legal community (collectives), organizational forms of public power, territorial public legal entities of public power.

Феномен власти в отношениях и сообществах людей² имеет множество характеристик (личная, общественная, корпоративная, социальная, экономическая, публичная, государственная, политическая, военная и т.д.). Известно, что нередко такие определения используются в научной литературе, а иногда и в законодательстве (не только российском) достаточно вольно, об этом писали не раз. Типичный пример – характеристика собственной власти субъекта Федерации (в пределах его предметов ведения и полномочий) в законах

России, в Конституции Венесуэлы как государственной власти. В данной статье рассматриваются только понятие одной из разновидностей социальной власти – публичной власти, ее различное содержание. Организационные формы упоминаются, но их анализ заслуживает особого внимания.

Коллективистско(сообщественническо)-волевая концепция власти

В научной литературе существуют разные ответы на вопросы: что такое власть, каковы ее признаки? Иногда зарубежные авторы (особенно в США) прибегают к простой формуле: власть – это когда *А* поступает так, как этого хочет *Б*, но нередко (особенно в Западной Европе) используют формулировку М. Вебера (1868–1920), который констатировал: власть – это “возможность проводить собственную волю даже вопреки сопротивлению”³. Впрочем, по этому вопросу (как и по некоторым другим) М. Вебер находился под определенным влиянием К. Маркса и Ф. Энгельса, которые еще ранее характеризовали

¹ Главный научный сотрудник Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ (E-mail: vechirkin@yandex.ru).

Veniamin Chirkin, chief researcher of the Institute of State and law, Russian Academy of Sciences, Doctor of Law, Professor, honored scientist of the Russian Federation, honored lawyer of Russian Federation (E-mail: vechirkin@yandex.ru).

² Применение термина “власть” к отношениям в стаде животных, в колониях пчел и муравьев, на наш взгляд, неточно. По-видимому, чаще всего в таких случаях имеют место привычки животных или насекомых, закрепленные на генетическом уровне, безусловные и условные рефлексы (например, при обращении дрессировщика со зверем), хотя некоторые политологи использовали для таких отношений термин “власть” (см.: Duverger M. Institutions politiques et droit constitutionnel. P., 1966. P. 17).

³ Weber M. Economy and Society. Vol. 1. N.Y., 1968. P. 53.

власть как присвоение чужой воли, навязывание чужой воли⁴.

Существует множество концепций власти. Учитывая российские и зарубежные исследования, мы исходим из интегративной *коллективистско-волевой концепции власти*, неразрывно связанной с интересами, противоречиями, руководством, волей и принуждением в сообществах людей. Согласно этой концепции власть — явление, имманентно присущее коллективу, сообществу. В коллективе (сообществе) у его участников есть *общие* интересы и общие дела (иначе не было бы коллектива, будь то семья или бригада рабочих). Общность интересов предполагает естественное согласование воли и руководство коллективом хотя бы в форме *авторитета*.

Вместе с тем у участников коллектива имеются свои личные и частные интересы. Они порождают противоречия в коллективе (в форме различий и даже противоположностей). Чей-либо авторитет недостаточен для их устранения. Чтобы коллектив не распался (это может относиться и к семье, и к общественному объединению, и к сообществу страны), руководство авторитета сочетается или перерастает в руководство с *обязыванием* и, соответственно, с *принуждением* (например, большинства к бунтующему меньшинству или, напротив, если меньшинство обладает для этого какими-то особыми, в том числе материальными, властными, иными рычагами). Воля одних подчиняется воле других, и воля первых практически нивелируется, кроме отдельных выступлений (другое бывает в революциях).

Коллективы, сообщества неодинаковы. Не будем говорить о временных коллективах (например, собрание граждан), но и в постоянных, устойчивых коллективах характер руководства ими различается коренным образом. Личная родительская власть в семье или отношения в своеобразном объединении хозяина и слуги (его вряд ли можно назвать коллективом), власть в общественном объединении, в локальном сообществе муниципального образования, в обществе страны имеют существенные особенности. Не во всех подобных коллективах существует социальная власть (она присуща объединениям в форме сообществ), и не всегда последняя становится публичной властью (в общественных объединениях это — социальная корпоративная власть). Публичная власть — особая власть. Она создает специфические правила поведения в сообществе (правовые нормы), обладает особыми формами публичного принуждения

(на определенном уровне вплоть до смертной казни) и реализуется в своеобразных организационно-правовых формах.

На наш взгляд, есть только один род сообществ, где возникает и существует в ее разновидностях публичная власть. Это — *территориальный публично-правовой коллектив-сообщество*, образуемый жителями определенной единицы в ее государственных или административно-территориальных границах (особым образом решается вопрос о границах подвижной общины малочисленного коренного населения, хотя у такой общины тоже есть определенная территория)⁵.

Однако собственная публичная власть его населения (свои предметы ведения и полномочия, собственные избираемые органы власти данного сообщества, свои нормативные правовые акты и др.) существует не во всех территориальных единицах. Почти во всех странах создаются административно-территориальные единицы, которые образованы «сверху», а не их территориальными коллективами. Они не имеют выборных органов самоуправления (местного или в более крупных масштабах) и управляются назначенными сверху органами или должностными лицами. Имеются также объединения частного характера, образуемые по территориальному признаку (например, объединения работодателей разных уровней или религиозные организации). Такие административно-территориальные единицы или организации (в том числе общественные, например партии с их территориальными отделениями) не образуют территориального публично-правового коллектива-сообщества, в них не возникает и не должна возникать собственная публичная власть (хотя в тоталитарных сектах, иных тоталитарных образованиях некое подобие ей иногда создается).

Собственная публичная власть действует в территориальном публично-правовом (а не частном) коллективе-сообществе, которое имеет публичные (а не частные) интересы, характеризуется внутренними социальными противоречиями (в том числе в форме социальных различий), само формирует свои органы публичной (а не иной) власти, которые в соответствии с конституцией и законом вправе на разных территориальных ступенях сообщества применять неодинаковые

⁴ См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 18. С. 302.

⁵ Вопросы демократии в сообществах (в оригинале часто использовался именно такой термин) исследовал нидерландский (американский) политолог А. Лейпхарт (см.: Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах. Сравнительное исследование / Пер. с англ. Б.И. Макаренко. М., 1997).

(иногда очень суровые, а иногда только минимальные) меры публичного принуждения.

Территориальное публично-правовое сообщество и его виды

Территориальные публично-правовые сообщества (коллективы) – это естественно сложившиеся (хотя персонально изменяющиеся) группировки людей, живущих на территориях с государственными и административно-территориальными границами разного рода. К их числу относятся: 1) само государственно организованное общество той или иной страны в государственных границах (такие общества в разных странах, например в Германии, Китае, Саудовской Аравии различаются по своей природе коренным образом); 2) население, народ, этническая общность, организованные в рамках определенного субъекта федерации (Татарстан в России, штат Техас в США или франко-канадцы в Квебеке), такие общности являются частью народа государственно организованного общества той или иной страны; 3) население (сообщество) автономного территориального образования (Андалузия в Испании или Шотландия в Великобритании); 4) население (сообщество) регионального (район и др.) и общинного (небольшой город, крупное село) муниципального образования. Такие территориальные образования обладают собственными предметами ведения и полномочиями, закрепленными в конституциях и законах государства и в своих правовых актах, принимаемых ими (в том числе в уставах муниципальных образований). В них существуют выборные представительные органы, они создают иные органы публичной власти (исполнительные, судебные)⁶, используются местные институты представительной демократии (решения об их использовании принимают местные органы). Таких типичных для нашего времени территориальных публично-правовых сообществ в мире много: существуют 193 государства – члена ООН, более 400 субъектов федераций, около 200 автономий, сотни тысяч муниципальных образований (например, в России их более 24 тыс., во Франции – 36 тыс.).

Вместе с тем есть и такие территориальные сообщества, самостоятельность которых юридически ограничена. Их коллективистские качества имеют незавершенный характер, а то и вовсе отсутствуют. Самыми распространенными из них являются сообщества жителей административно-

территориальных единиц. Их жители (граждане) участвуют в выборах законодательных органов государства, главы государства, вышестоящих представительных органов, но своих представительных и иных органов не создают. Делами такого сообщества (соответственно, административно-территориальной единицы) управляет или назначенный сверху чиновник-администратор (при нем иногда создается совещательный совет из его окружения, а также представителей общественности), или руководство делами такого сообщества (и единицы) разделено между назначенным чиновником и избранным местным советом (в этом случае территориальное сообщество считается как бы наполовину муниципальным образованием). Примером первого рода являются 12 административных округов (префектур) в Москве, которые объединяют группы муниципальных образований. Округом (и, следовательно, его незавершенным территориальным сообществом) руководит префект, назначенный правительством субъекта Федерации – города Москвы. Примером второго рода могут служить департаменты во Франции. В округах Москвы, 19 районах Санкт-Петербурга, в округах, созданных в иных крупнейших городах (Екатеринбурге, Нижнем Новгороде, Омске и др.) в первом случае “окружную” публичную власть сообщество не формирует, она действует “сверху”. Во втором случае она частично (наполовину) существует, поскольку наряду с назначенным префектом действует избранный местный совет департамента. Полномочия между назначенным префектом департамента и выборным советом разделены, но последний имеет менее значимые полномочия.

В России созданы также своеобразные административно-территориальные единицы с особым статусом – АТЕОС. Это прежние автономные округа (они были субъектами Российской Федерации) на территории иного субъекта Федерации (области или края), объединившиеся теперь с краем или областью и утратившие статус субъекта Федерации. В России есть подвижные (кочевые) родовые общины коренных малочисленных народов, создающие свои органы самоуправления. В этом случае вопрос о собственной публичной власти такого сообщества тоже решается иначе, чем в случае с административно-территориальной единицей.

В Норвегии, Швеции, Финляндии существуют сообщества саамов, создавшие свои “саамские парламенты”, которые, однако, не принимают законы (но правительства государств обязаны запрашивать их мнения при решении определен-

⁶ Автономные и муниципальные образования собственных судов не создают.

ных вопросов). В Австралии, Канаде, США, Новой Зеландии созданы резервации для коренных народов (индейцев, маори). Такие образования имеют некоторые признаки территориальных сообществ, но полного самоуправления не имеют. В резервациях есть племенные советы, а иногда даже своя полиция (США), но они находятся под контролем федеральных властей (но не властей штатов). Не являются в полной мере территориальными сообществами с необходимыми элементами коллективизма союзные или федеральные территории (владения) в Индии, США, Австралии, также находящиеся под управлением федеральных властей. Их выборные органы (если они есть) имеют в основном совещательный характер. Таким образом, с разными территориальными сообществами людей связаны различные виды территориальных единиц, назовем их территориальными публично-правовыми образованиями и, соответственно, различные виды территориальной публичной власти.

Понятно, что на территории всех территориальных публично-правовых сообществ осуществляется суверенная власть государства, распространяющаяся на всю его территорию (применяются законы государства, постановления правительства, инструкции министерств и т.д.), действуют органы вышестоящих публично-правовых образований (управления, отделы государственных министерств, суды государства и др.). Они осуществляют на такой территории полномочия вышестоящей публичной власти, те полномочия, которые предоставлены им конституцией и законами государства (например, в субъектах федераций и муниципальных образованиях федеративного государства действуют территориальные подразделения органов исполнительной власти федерации и соответствующего субъекта федерации). Таким образом, на территории того же самого публично-правового образования действуют разные виды публичной власти, их органы с соответствующим уровнем полномочий. Однако всегда действует общий принцип: суверенной является только государственная власть, действующая от имени всего общества. От нее юридически (но не социально) получают свои полномочия другие виды публичной власти.

Публичная и государственная власть

Определение “публичный (ая/ое)” применялось еще в Древнем Риме. Так римляне обозначали то, что является государственным, и то, что является общим, общественным (например, морское побережье, куда доступ был открыт всем). Пуб-

личное и государственное отождествлялось, само государство также считалось общим достоянием: республика в переводе – общее, публичное дело (*res* – вещь, дело + *publica* – общее). Разработанные римскими юристами институты частного права были с некоторыми изменениями во времена рецепции заимствованы европейскими странами, а вместе с ними (хотя и в меньшей степени) перешли и некоторые понятия публичного права. В частности, было воспринято отождествление публичной и государственной власти, что можно отчетливо увидеть и в работах дореволюционных российских авторов.

Марксизм не прервал, а продолжил эту понятийную традицию (правда, само существо государственной власти стало пониматься по-новому, как диктатура определенного класса). На соседних страницах своей работы “Происхождение семьи, частной собственности и государства” Ф. Энгельс использует как тождественные термины: 1) *die öffentliche Gewalt, die öffentliche Macht* (переведен на русский язык как публичная власть) и 2) *die Staatsmacht, die Staatsgewalt*⁷. Основной признак государства Энгельс характеризует как *öffentlicher Gewalt*. Слова “*Staatsmacht*”, “*Staatsgewalt*” допускают только однозначный перевод – государственная власть. Что же касается *öffentlicher* (*Gewalt, Macht*), то в своей основе *öffentlicher* – это “публичный (ая/ое)”, основа этого слова – *offen* – в смысле общий, открытый для всех, хотя в некоторых словосочетаниях *öffentlicher* может быть переведен как государственный (например, *ein öffentlicher Angestellter* – публичный, в том числе государственный, служащий).

Ф. Энгельс в числе главного признака государства как особого явления, сменившего первобытнообщинную организацию, назвал публичную власть (*öffentlicher Gewalt*). В отечественных учебниках по теории государства и права в соответствии с тезисом Ф. Энгельса всегда указывалось, что публичная власть – основной признак государства. Эта характеристика сохранилась в нашей литературе и сейчас.

В 1884 г., когда Ф. Энгельс издавал свою работу, такое отождествление могло быть понятно. Тогда практически не существовало других публично-правовых образований, кроме государства. Субъекты федераций не привлекали внимания специалистов (тогда было несколько федераций,

⁷ См.: *Engels F. Der Ursprung der Familie, des Privateigentums und des Staates. Im Anschluss an Lewis H. Morgan Forschungen.* Berlin, 1925. S. 141, 142.

почти все из них находились в далекой Америке, в Европе – только Швейцария), да и позже эта проблематика не получила должного внимания, казалась, видимо, мало интересной⁸. Создание территориальных автономных образований конституциями не предусматривалось. Муниципальные образования по традиции имели место в выборочном порядке вследствие милости монархов, на основании их жалованных грамот. Отождествление публичной и государственной власти не вызывало в то время критики научного сообщества.

В настоящее время ситуация кардинально изменилась. Как было указано выше, появилось множество различных территориальных публично-правовых сообществ и соответствующих им территориальных публично-правовых образований. Такие публично-правовые образования имеют собственные предметы ведения и полномочия (местного значения в муниципальных образованиях, автономного значения в территориальных автономных образованиях, регионального значения на уровне субъекта федерации, государственного значения на общенациональном уровне), свои органы (например, законодательные собрания в субъектах Российской Федерации, парламент в Шотландии, глава Республики Татарстан, правительство Нижегородской области, советы и мэры в муниципальных образованиях Франции и др.). Все это закреплено теперь в конституциях государств, конституциях и уставах субъектов федераций и в редких случаях – в конституциях автономий (Нахичевань в Азербайджане, Каракалпакия в Узбекистане) субъектов. В пределах своей компетенции органы территориальных публично-правовых образований издают нормативные акты, подлежащие исполнению на их территории. В них проводятся референдумы по вопросам, относящимся к предметам ведения таких образований, используются другие институты непосредственной демократии (в том числе проводятся выборы представительных и исполнительных органов – губернаторов, мэров). Основные законы субъектов Российской Федерации устанавливают, что находящиеся в составе государства публично-правовые образования осуществляют собственную власть на своей территории в пределах, установленных конституцией и закона-

ми государства предметов ведения и полномочий. Это – важнейшая новелла российского подхода (в зарубежных федерациях вопрос о власти территориальных публично-правовых образований не решается никак).

В качестве примера сошлемся на положения ст. 7 Устава Воронежской области (в ред. 2010 г.): “Жители Воронежской области осуществляют свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти Воронежской области”⁹. Аналогичная формулировка о государственной власти субъектов Российской Федерации (с частными редакционными изменениями) повторяется во всех основных законах (конституциях, уставах) субъектов Федерации.

О формулировке “государственная власть Воронежской области” (других субъектов Федерации) мы скажем ниже. В данном случае важно обратить внимание на словосочетание “своя власть”.

Население каждого публично-правового образования, созданного в соответствии с конституцией и законами на базе соответствующего публичного территориального коллектива, осуществляет свою власть в пределах своих предметов ведения. Отрицать это невозможно. Тот, кто подвергся штрафу по законам субъекта Федерации (например, по Закону г. Москвы – субъекта Федерации – за безбилетный проезд на городском наземном транспорте¹⁰), к кому были применены иные наказания по законам субъектов федерации (в США вплоть до тюремного заключения, а иногда и до смертной казни, да и в России мировой судья – это суд субъекта Федерации, может назначить наказание до трех лет лишения свободы), ощутил это на себе.

Осуществляемая на части территории государства власть публично-правового образования, иного чем государство, не может быть названа *государственной* властью. Формулировка основных законов субъектов Российской Федерации об их “государственной власти” порождена ошибочными положениями и др. Конституции РФ, которые устанавливают, что республики в составе Федерации – это *государства* (ч. 2 ст. 5), а власть субъектов Федерации и их органов – *государственная* (ст. 5, 11, 73, 77). Эти положения в значительной мере обусловлены ситуацией в России после “парада суверенитетов” и нашими знаниями того времени. Конституция РФ в 1993 г. исправила по-

⁸ М.Х. Фарукшин и А.М. Фарукшин в своем исследовании отмечают, что в зарубежных странах “нет специальных сравнительных исследований места и роли субъектов федерации”, это – “белое пятно”, однако природа власти субъекта федерации не рассматривается и в их книге (см.: *Фарукшин М.Х., Фарукшин А.М. Субъекты федераций: сравнительное исследование*. Казань, 2009. С. 4).

⁹ Устав Воронежской области. Комментарий. Воронеж, 2010. С. 36.

¹⁰ Подземное метро – федеральная собственность, там действует федеральное законодательство.

ложения Федеративного договора 1992 г. о государственном *суверенитете* республик в составе Российской Федерации, но не смогла исправить положения о республиках-государствах и о государственной власти субъектов Федерации, их органов¹¹.

Государственная власть осуществляется на всей территории государства и, разумеется, на территории каждого из публично-правовых образований, но это – власть государства, а не своя государственная власть того или иного публично-правового образования (в данном случае субъекта Российской Федерации)¹². Вряд ли можно утверждать, что на территории Российской Федерации существуют 23 государства (сама Российская Федерация и 22 государства-республики) и 86 государственных властей (Российская Федерация и 85 субъектов Федерации). Во всех странах на территориях публично-правовых образований (это – части государственной территории) наряду с их органами действуют созданные государством органы и назначенные от имени государства должностные лица (например, губернаторы штатов в Индии и губернатор автономных Аландских островов в Финляндии, федеральные суды в России, главные управления, отделы и отделения министерств и ведомств в субъектах Федерации и крупных муниципальных образованиях и т.д.). Нередко эти органы и должностные лица наделяются не только специальной, но и общей компетенцией. Например, префекты во Франции, выполняющие задачи государства на местном уровне (их нет только в низовых муниципальных образованиях – коммунах). Они осуществляют

государственную власть на местах, реализуют предметы ведения и полномочия государства.

Власть государства и власть иных публично-правовых образований – это власть одного социального типа и в принципе одинакового (хотя не одного и того же) характера. И то, и другое объединяется *общим термином* – “*публичная власть*”. Она имеет свои разновидности, высшая из которых – суверенная государственная власть. Социально она представляет согласованные интересы общества, сформулированные в итоге борьбы и сотрудничества различных социальных сил. Другие виды публичной власти *юридически* получают полномочия от нее, но *социально* – от соответствующего территориального публичного сообщества (коллектива). Он есть источник “своей” власти в рамках этого коллектива, выражение его воли. В основных законах субъектов Российской Федерации есть формулировки, непосредственно указывающие на это. Например, ст. 4 Устава Ставропольского края 1994 г. устанавливает: “Источником государственной власти в Ставропольском крае является его население”.

В основных законах субъектов Федерации верно говорится о своей власти. В пределах своих полномочий она распространяется на всю территорию публично-правового образования и на всех находящихся на этой территории физических и юридических лиц. В Москве иностранец будет отвечать за безбилетный проезд в трамвае по законам субъекта Федерации (Москвы) так же, как и гражданин Российской Федерации, а нарушающий тишину в установленные часы ночного времени – по постановлениям муниципального собрания города. В этом отношении публичная власть в пределах своих полномочий (но в пределах) территориально универсальна. Она обладает правом публичного принуждения в любом публично-правовом образовании, хотя формы принуждения, которые можно использовать, конечно, неодинаковы.

Отмеченная выше констатация “своей власти” в публично-правовом образовании, ином чем государство, верна, но недостаточна. Население, народ, сообщество субъекта федерации, автономии, муниципального образования – часть народа всего общества. Поэтому публичная власть территориального публично-правового образования выражает не только “свой”, но и общие интересы всего народа. Поэтому, говоря о “своей” власти, формулировки основных законов территориальных частей государства должны учитывать и общие интересы народа, всего общества в границах государства, которые имеют доминирующее зна-

¹¹ В зарубежных конституциях, в трудах зарубежных государствоведов, конституционалистов природа власти в субъектах федераций в современных условиях никак не определена, об этом обычно умалчивается (исключение – Конституция Венесуэлы 1999 г., о ней – ниже).

¹² Положений о государственной власти автономных образований в законодательстве стран мира, видимо, не существует. Что же касается собственной власти муниципальных образований, то в зарубежной науке ее природа в категориях государствоведения и конституционного права также не определена (да и конституционалисты такими образованиями обычно не занимаются, отдавая их административному праву). Сошлемся в качестве примера на солидные учебники, выдержавшие более десятка изданий (см.: Bradley A.W., Ewing K.D. Constitutional and Administrative Law. 15th ed. L., 2011; Gicquel J., Gicquel J.-E. Droit constitutionnel et institutions politiques. 25^e éd. P., 2011; Katz A. Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht. 18. Aufl. München, 2010). В российской юридической литературе до принятия Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 28 августа 1995 г. многие авторы по аналогии с советами при социалистическом строе власть органов местного самоуправления также называли государственной.

чение. По крайней мере так должно быть. Иначе это может вести к местничеству и даже сепаратизму, как это бывало.

В иных чем государство публично-правовых образованиях их “местная власть” не может быть социально отличной от власти государства: у них общая социальная природа. Кратковременные периоды правления в штате Керала коммунистической партии в капиталистической Индии не нарушают этого принципа (они кратковременны и исключения). Народ (население) субъекта федерации, автономного или муниципального образования – часть народа государственно организованного общества. При нарушении социального единства (как и в некоторых других случаях, например, при нарушении законов) последует государственное принуждение. Такие или подобные меры предусмотрены и осуществлялись во многих государствах с давних времен (вспомним о борьбе федеральных войск в 1861–1865 гг. против властей южных штатов США, занявших совершенно иную позицию по вопросу об освобождении рабов-негров).

В обычных условиях социальная природа власти в государстве и государственных образованиях одинакова и не должна быть иной. Отсюда следует другой вывод. Публичная власть представляет собой целостную систему, что должно находить свое отражение в конституциях. Пока этого не сделано отчетливо ни в одной конституции государств мира.

Основные особенности моделей публичной власти и территориальных публично-правовых образований

Из вышеизложенного следует, что в современном мире существует несколько разновидностей, моделей публичной власти, имеющих свои особенности. Это – суверенная государственная власть, государствовподобная власть субъекта федерации, автономная публичная власть, муниципальная публичная власть (в ее вариантах целостной или разделенной с назначенным чиновником) и общинно-родовая власть в публично-правовых образованиях коренных малочисленных народов.

1. Своеобразие государственной власти заключается в том, что она *суверенна и верховна*, распространяется на *всю территорию* государства (в том числе на корабли, самолеты, плавающие и летающие под флагом государства), остальные модели публичной власти действуют только в рамках своей территории. Государственная

власть вправе ограничивать власть других публично-правовых образований, которые, в свою очередь, не могут ее ограничить. В отношении других моделей публичной власти государственная власть имеет учредительный характер. В конечном счете она создает публично-правовые образования (например, образование субъектов федерации в Индии или их изменения даже без их согласия, нужно только выслушать мнение штата) или подтверждает создание иных публично-правовых образований и юридически наделяет их публичной властью (Россия). Предметы ведения и полномочия публичной власти иных чем государство публично-правовых образований прежде всего опираются на конституцию, иные законы государства, а затем уже на собственные основные источники права (например, на конституции и уставы субъектов федераций), автономий (например, Конституция Каракалпакской Республики в Узбекистане) или уставы муниципальных образований, которые должны соответствовать конституции государства.

2. В Конституции РФ власть субъектов Федерации называется государственной, также названа власть субъектов Федерации в Конституции Венесуэлы 1999 г. (в ст. 156–167 различаются “общенациональная государственная власть” и “государственная власть в штатах”¹³). Однако, как отмечалось ранее, вряд ли эта позиция верна. На территории субъектов Российской Федерации, как и на всей государственной территории, государственная власть представлена федеральными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, нормативными правовыми актами других государственных органов, а также деятельностью “делегатур” государственной власти на местах – главных управлений министерств, властными полномочиями федеральных судов, органов прокуратуры и т.д. Собственная публичная власть субъекта Федерации, представленная его предметами ведения, компетенцией его органов, – это не государственная, а *государствовподобная* власть государствовподобного (государственного) образования с большими (США) или меньшими (Индия) качествами государственности. Иной подход ведет к путанице в законодательстве. Это уже привело к тому, что в законодательстве России появились,

¹³ Очевидно, в этом сказывается историческое влияние США (*state* – штат – это государство, хотя возможен и иной перевод). Правда, в американской литературе в настоящее время ставится вопрос: кому же принадлежит суверенитет – США (буквально – “правительству США”) или штатам? См.: *Braverman D., Banks W.C., Rodney A.C. Constitutional Law. Structure and Rights in our Federal System. N.Y. P. 1.*

например, две “государственные собственности” на землю – федеральная и субъектов Федерации (или значительно больше – 85 по числу субъектов Федерации, которые выдают документы, например, о государственной собственности на землю, а есть также подобные федеральные документы, какая из этих собственности настоящая государственная?). Подобное положение с государственной службой (в Российской Федерации и в каждом субъекте Федерации своя государственная служба), с законодательным регулированием некоторых иных отношений. Названные выше положения российского законодательства – юридический нонсенс.

В конституциях и законах других федераций (кроме Венесуэлы) отсутствуют характеристики публичной власти субъектов федерации. Однако в конституции Мексики 1917 г. и Швейцарии 1999 г. упоминается их суверенитет, правда, в вопросах внутреннего значения и в рамках федеральной конституции. Ясно, что речь не идет о государственном суверенитете, и употребление самого термина “суверенитет” в данном контексте не совсем верно.

Иерархически собственная власть субъекта федерации подчинена федеральной государственной власти с учетом принципа верховенства федерального права и возможности осуществления федерального принуждения в отношении субъекта федерации. В то же время субъекты любой федерации обладают исключительными полномочиями (на конституционном уровне это закрепляется либо путем выделения перечня их предметов ведения в виде или путем закрепления за ними остаточных полномочий)¹⁴. В субъектах федераций, как правило, есть свои конституции (в России конституции имеют только республики, а остальные субъекты Федерации – уставы, в Индии у штатов своих конституций нет). Иногда они имеют собственное гражданство (например, в США), однако практического значения такое гражданство не имеет (во всяком случае американские

студенты не смогли указать на такое значение, кроме примера, что в университете штата (собственность штата) уроженцам штата может быть снижена плата за образование).

3. Автономная публичная власть существует в двух разновидностях – как законодательная и административная публичная власть. Первую называют также политической, но, представляется, что последнее название менее точно. Большинство автономных образований (если исключить Китай с его 154 территориальными образованиями, наделенными лишь административной автономией)¹⁵ обладают правом издавать собственные законы. К ним относятся 20 автономных областей в Италии, 17 автономий в Испании, Гренландия в Дании, Шотландия и Северная Ирландия в Великобритании, Республика Каракалпакия в Узбекистане, Автономная Республика Нахичевань в Азербайджане и др. Территориальных образований, наделенных сугубо административной автономией, в мире сравнительно немного (если не считать автономии в Китае): Уэльс в Великобритании, два автономных округа на побережье Никарагуа, населенных индейскими племенами, Горно-Бадахшанская автономная область в Таджикистане и др. Еврейская автономная область и сохранившиеся после реорганизации 2006–2008 гг. четыре автономных округа в России являются субъектами Федерации, лишь сохранившими прежние “автономные” названия. Не следует делать ошибку и относить их к публично-правовым образованиям типа автономий¹⁶.

В отличие от федераций, где применяется *разграничение* предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами, государство лишь *выделяет* автономным образованиям некоторые, как правило, не очень существенные полномочия (более существенные полномочия имеют Шотландия, Гренландия¹⁷ и некоторые другие территориальные образования, наделенные законодательной (политической) автономией). Что же касается полномочий территориальных образований, наделенных административной автономией, то обычно в конституциях они не регламентируются. В законах государства нередко лишь в общей форме говорится о том, что в автономных территориальных образованиях должны учитываться особенности языка, культуры и

¹⁴ Для публичной власти других публично-правовых образований такие разграничения и выделения полномочий не характерны. Исключение составляют автономные территориальные образования в Испании и Италии. В Конституции Испании 1978 г. определяются 22 вопроса исключительного ведения автономных сообществ (ч. 1 ст. 148), в Конституции Италии 1947 г. области наделяются исключительной компетенцией по любым предметам ведения, кроме тех, которые прямо отнесены к законодательной компетенции государства (ч. 4 ст. 117). Для местного самоуправления такие разграничения есть, но не в конституциях, а в законодательстве и в общей формулировке (“вопросы местного значения”), в предметном перечне полномочий.

¹⁵ Особый статус в Китае имеет Сянгань (Гонконг) и Аомынь (Макао) (см.: *Engels F.* Op. cit. S. 141, 142).

¹⁶ См.: *Кутафин О.Е.* Российская автономия. М., 2006. С. 345.

¹⁷ Гренландия, в отличие от ее метрополии – Дании, даже имеет особый договор с Европейским Союзом.

быта населения, проживающего на соответствующей территории. В Китае Конституция 1982 г. предоставляет органам автономных образований, структура и порядок создания которых аналогичны органам собственно китайских районов – хань, дополнительные полномочия. При этом органы самоуправления автономных образований могут изменять или отменять акты вышестоящих органов, если они не соответствуют местным условиям, но с разрешения соответствующих органов.

4. Муниципальная публичная власть – негосударственная власть территориального публично-коллектива по вопросам местного значения. Она действует в форме местного общинного и регионального (в районах и др.) самоуправления. В странах тоталитарного социализма концепция местного самоуправления отвергается, на всех уровнях действует система советов, которые считаются органами государственной власти. В таких странах нет понятия муниципального образования, оно заменяется понятием административно-территориальной единицы. В тех странах, где есть муниципальные образования, они различаются весьма существенно: от небольших селений до крупных городов с миллионом жителей (в России 18 городов имеют более 1 млн жителей).

Полномочия городов и сельских поселений не одинаковы. Главное различие заключается в доктринальной классификации муниципальных образований на единицы общинного типа (такими единицами могут быть и самые крупные города) и единицы регионального типа, в которые территориально (но не по подчиненности) входят другие муниципальные образования.

Существуют различные системы местного самоуправления, принято выделять англосаксонскую, романо-германскую и латиноамериканскую модели. Главное их отличие состоит в наличии или в отсутствии в муниципальных образованиях назначенных “сверху” (обычно правительством, иногда – субъектами федераций в федеративном государстве) чиновников, наделенных общей компетенцией (губернаторов, префектов и др.). Согласно романо-германской модели соответствующие лица назначаются в региональные муниципальные образования, где осуществляют полномочия, принадлежащие государству (иногда также субъекту федерации)¹⁸. Наряду с ними действуют избранные населением муниципальные советы и мэры, которые решают вопросы

местного значения. В рамках латиноамериканской модели эти должностные лица избираются населением муниципий, но затем утверждаются не только как муниципальные руководители (председатели муниципальных советов и главы исполнительной власти муниципий), но и как государственные чиновники или чиновники субъектов федерации.

Англо-американская модель не предполагает назначение чиновников, наделенных общей компетенцией. В некоторых странах, в том числе европейских, в наиболее крупных административно-территориальных единицах нет выборных муниципальных советов. Такие единицы не являются муниципальными образованиями, осуществляющими местное самоуправление, хотя иногда в них при назначенных представителях государства или субъекта федерации существуют совещательные советы из чиновников и местных общественных деятелей (Германия, Финляндия).

5. Общинно-родовая публичная власть представлена двумя формами: родовыми советами коренных малочисленных народов в России и саамскими парламентами в некоторых Скандинавских странах. Саамы в Финляндии, Норвегии, Швеции создали свои органы, с которыми правительства обязаны консультироваться по вопросам, затрагивающим интересы саамов (в первую очередь это касается природных ресурсов и вопросов, связанных с выпасом оленей). Саамы этих стран, осуществляя сотрудничество, создали нечто вроде международного саамского парламента, который также не принимает законы.

В России действует развитое федеральное законодательство о коренных малочисленных народах Севера, Сибири и Дальнего Востока. В рамках и в соответствии с федеральным законодательством законы такого рода приняты также в тех субъектах Федерации, где живут эти народы. В российской юридической литературе развитие законодательного регулирования и организация управления в общинно-родовых образованиях детально исследованы проф. В.А. Кряжковым¹⁹.

Публично-правовые образования коренных малочисленных народов существуют в специфической форме общин, являющихся юридическими лицами. Община вправе осуществлять коммерческую деятельность. Публично-правовой характер общин обуславливает особенности данной модели публичной власти. Община создается учредителями – российскими гражданами, принадлежащими

¹⁸ В низовые (общинные) муниципальные образования такие чиновники не назначаются.

¹⁹ См.: Кряжков В.А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М., 2010.

к коренному малочисленному народу, на добровольной основе по заявлениям принадлежащих к данному этносу лиц, желающих вступить в нее. Общины включают не только отдельных представителей коренных малочисленных народов, но и целые семьи.

Система управления общиной строится на основе представительства и институтов непосредственной демократии. Высшим органом является общее собрание (сход) ее членов, правомочный рассматривать и решать любые вопросы ее жизнедеятельности в рамках федерального законодательства, законов соответствующего субъекта Федерации и муниципальных постановлений, если община действует на территории муниципального образования. К исключительным полномочиям общего собрания отнесены принятие устава общины, избрание правления, решение вопросов о реорганизации, самороспуске и т.д. Органом исполнительной власти является избираемое правление (совет) общины, председатель правления — официальный представитель общины. Кроме того, общины могут избирать уполномоченных, которые по определенным вопросам представляют

общину в отношениях с органами публичной власти и юридическими лицами.

Моделям публичной власти соответствуют различные публично-правовые образования — от суверенного государства до несuverенных нижестоящих разновидностей. Их анализ нуждается в особом рассмотрении. В данном случае отметим лишь, что такое образование — это *территориальное структурно-функциональное формирование от имени территориального публичного сообщества (коллектива), обладающее в рамках конституции и законов государства собственной публичной властью, использующее ее для осуществления задач всего государственно организованного общества и организации жизнедеятельности определенных сторон своего территориально-публичного коллектива в его интересах*. Оно, его органы несут ответственность перед вышестоящим сообществом, публично-правовым образованием, его органами за действия (бездействие) своих органов и должностных лиц.

В статье рассмотрены, видимо, не все возможные модели публичной власти. Жизнь богаче, она постоянно вносит свои коррективы.