

УДК 340

**ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ И МЕХАНИЗМ ПУБЛИЧНОЙ
(ГОСУДАРСТВЕННОЙ) ВЛАСТИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ****Упоров И.В.***д.и.н., к.ю.н., профессор**Краснодарский университет МВД России**Краснодар, Россия*

Аннотация. Одним из важнейших признаков любого государства является наличие публичной власти, которая позволяет поддерживать определенный порядок, соблюдение законов на территории этого государства. При этом государство в нынешнем его понимании существует уже несколько тысячелетий. Однако, несмотря на столь длительное время, сам институт публичной (государственной) власти, имея в виду различные его аспекты, в науке трактуется по-прежнему неоднозначно, хотя, безусловно, ряд характеристик не вызывает сомнений (прежде всего это касается полномочий властных структур применять меры государственного принуждения). В статье представлены авторские суждения об ключевых характеристиках публичной (государственной) власти в контексте регулирования властных структур нормативными правовыми актами, среди которых акцент делается на конституционных нормах; анализируются также научные труды, в которых затрагивается заявленная тема. При этом под характеристиками публичной власти понимаются основные признаки и черты данной категории, соответственно автор считает нужным сосредоточить внимание на таких характеристиках публичной (государственной) власти, как цель и функции публичной власти; легитимность власти; виды властных структур; иерархичность, незаменимость власти; особенности применения мер принуждения, а также механизм публичной власти.

Ключевые слова: публичная (государственная) власть, общество, правопорядок, принуждение: органы власти, законность.

**MAIN CHARACTERISTICS AND MECHANISM OF PUBLIC
(STATE) POWER: THEORETICAL AND LEGAL ASPECT**

Uporov I.V.

Doctor of Historical Sciences, Candidate of Law, Professor

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Krasnodar, Russia

Abstract. One of the most important features of any state is the presence of public authority, which allows maintaining a certain order, compliance with laws on the territory of this state. At the same time, the state in its current understanding has existed for several millennia. However, despite not such a long time, the institution of public (state) authority itself, bearing in mind its various aspects, is still interpreted ambiguously in science, although, of course, a number of characteristics are not in doubt (first of all, this concerns the powers of government structures to apply measures of state coercion). The article presents the author's opinions on the key characteristics of public (state) authority in the context of regulation of government structures by normative legal acts, among which the emphasis is placed on constitutional norms; scientific works that touch upon the stated topic are also analyzed. At the same time, the characteristics of public authority are understood as the main signs and features of this category, accordingly, the author considers it necessary to focus on such characteristics of public (state) authority as the purpose and functions of public authority; legitimacy of authority; types of government structures; hierarchy, indispensability of authority; features of the application of coercive measures, as well as the mechanism of public authority.

Keywords: public (state) authority, society, law and order, coercion: authorities, legality.

Еще в 1881 г. Р. Иеринг писал о том, что основная идея государства заключается в обеспечении общих интересов его жителей, соответственно, власть должна ограждать общие интересы от интересов частных в случае угрозы по-

следних [1, с. 221]. Советские ученые А.И. Ким и А.М. Барнашов, раскрывая понятие общих интересов, указывали, в частности, что таковые состоят в «упорядочении экономических отношений, координации различных областей общественной жизни, поддержании общепринятых норм взаимоотношений между людьми» и коренятся в социальной природе самого общества [2, с. 42]. В целом в литературе нет принципиальных расхождений по поводу выраженной таким образом общей цели публичной власти. При этом некоторые авторы считают нужным отграничивать «общие» интересы от «публичных». В частности, свое определение публичного интереса дает Ю.А. Тихомиров: это «признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией ее существования и развития» [3, с. 52]. С таким подходом следует согласиться, учитывая, что ранее считавшееся обычным тождество «общественного» и «публичного» уже не может адекватно отражать непрерывно усложняющиеся социальные отношения (так, демократические принципы устройства государств после буржуазных революций Нового времени предполагают необходимым при формировании и реализации внутренней и внешней политики учитывать мнения всех слоев общества).

Вместе с тем в любом обществе помимо публичных всегда есть множество частных интересов. Должна ли власть их обеспечивать? Мы полагаем, что в прямом виде – нет, для этого носители частных интересов (физические и юридические лица) используют свои ресурсы, но власть должна создать соответствующие органы и учреждения, сформулировать необходимые нормы права для реализации таких интересов. А для баланса всех интересов в обществе, как считает В.Е. Чиркин, публичная власть имеет, среди прочих, «арбитражную цель» в широком понимании арбитража (как совокупности всех судебных органов), который является верховным «рассудителем» спорных ситуаций и должен быть беспристрастным, хотя в реальности это не всегда получается [4, с. 31]. В контексте цели публичной власти можно назвать несколько ее функций, которые связываются с целью следующим образом: цель публичной власти – интегрирование, обеспечение, охрана и защита публичных интересов; функции пуб-

личной власти – нормативное правовое регулирование социальных отношений, управление основными сферами жизни общества, координация инициативы, усилий и деятельности граждан и организаций, направленных на более эффективную реализацию публичных интересов.

Что касается легитимности власти, то типичные ее толкования находят отражение, в частности, в суждениях ряда российских исследователей: по мнению К.С. Гаджиева, легитимность означает признание по меньшей мере большинством членов общества правомерности господства политического режима, действующего в данный конкретный момент [5, с. 151]; Н.А. Баранов считает, что власть легитимна в том случае, если управляемые признают за ней право управлять [6, с. 51]; согласно позиции А.И. Калиниченко власть считается легитимной, когда большинство народа признает ее справедливой и законной и добровольно соглашается с тем, что она будет принимать общеобязательные решения для всего населения страны [7, с. 39]. В соответствии с еще одной точкой зрения легитимность государственной власти представляет собой «осознание общественным мнением ее законности, признание правомерности и справедливости ее властнополитических решений» [8, с. 35]. Однако здесь нужно иметь в виду, что общественное мнение не является мнением всех граждан, и решать такого рода проблемы в современном мире принято посредством выборов, по результатам которых набравшие большинство голосов избирателей субъекты политической деятельности получают от общества право (мандат) на публично-властные полномочия. Публичная власть, сформированная таким образом, не может быть незаконной – даже сама постановка вопроса о возможности незаконной власти, на наш взгляд, уже давно в прошлом, ибо любая власть при любых обстоятельствах оформляет свой статус-кво на соответствующих законодательных нормах.

Говоря о видах публичной власти, следует заметить, что в литературе публичная власть классифицируется по разным основаниям. Наиболее важным является функциональный критерий, закрепленный конституционно: согласно ст. 10 Конституции России «государственная власть в Российской Федерации

осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную» [9]. Однако в той же Конституции России имеются нормы, вызывающие неоднозначные оценки. Так, трем ветвям власти, сформулированным исчерпывающим образом, на федеральном уровне соответствуют четыре указанные в ст. 11 властные структуры – Президент, Федеральное Собрание, Правительство и суды. Президент поставлен на первое место, и тут возникает вопрос о его месте в системе властеотношений, на который пока нет однозначного ответа, хотя трудов по этому поводу написано немало. В частности, С.А. Авакьян считает, что Президент, с учетом специфики и объема его огромных полномочий, вполне может представлять отдельную ветвь власти [10, с. 50]. Следует назвать также другие федеральные государственные структуры, которые формально, согласно Конституции России, не отнесены к публичной власти, но наделяются некоторыми публично-властными полномочиями. Например, в ч. 2 ст. 75 Конституции России указывается, что ЦБ РФ свою функцию «осуществляет независимо от других органов государственной власти». По этому поводу также имеется много публикаций, и, хотя ЦБ РФ функционирует в довольно узкой сфере, ряд авторов полагают возможным считать банковскую власть отдельной ветвью власти (А.Ю. Викулин, Г.А. Тосунян и др.).

С таким подходом нельзя не согласиться, поскольку он отражает реальное положение дел, тем более что сам порядок формирования Совета директоров ЦБ РФ, порядок назначения его председателя едва ли не такой же, как порядок назначения премьер-министра. Помимо этого, можно указать на Счетную палату, Центральную избирательную комиссию, Генеральную прокуратуру, которые, также не относясь формально к органам публичной власти, по некоторым вопросам своей компетенции могут принимать обязательные для исполнения решения. Как видно, функциональный критерий классификации публичной власти нуждается в более четком правовом регулировании, поскольку общество должно четко представлять виды и полномочия властных структур. И в этом же контексте с государственно-правовой точки зрения мы не можем согласиться с выделением таких видов публичной власти, как власть общественных объеди-

нений, надгосударственная власть, частная власть и т.д., поскольку такого рода структуры не формируются на основе волеизъявления народа, соответственно, не могут адекватно отражать публичные интересы и не обладают властно-принуждающими полномочиями. Публичная власть классифицируется также по территориальному критерию: в России в соответствии с административно-территориальным делением предусматриваются органы публичной власти федерального, регионального (субъектов Федерации) и муниципального уровней.

При этом важно отметить, что устанавливается компетенция каждого уровня публичной власти, вторгаться в которую вышестоящая власть в порядке административного соподчинения не может. Например, устав муниципального образования может принять только представительный орган местного самоуправления, и здесь вмешательство федеральных или региональных органов недопустимо. Однако это ничуть не меняет принципа иерархичности публичной власти, так как отмеченное полномочие муниципалитета установлено не самим муниципалитетом, а федеральной (законодательной) властью, соответственно, как отмечает В.Е. Чиркин, федеральная власть «вправе ограничивать власть других публично-правовых образований, которые, в свою очередь, не могут ее ограничить» [11, с. 61]. Другое дело, что в современном мире в демократических обществах принято, что центральная (государственная) власть, предоставляя определенные полномочия местной власти, не вмешивается в деятельность по их осуществлению.

Важной характеристикой публичной власти является ее незаменимость, то есть, она не может быть заменена никакой другой структурой. И в этом смысле в рамках каждой публично-правовой территории (применительно к России: государство, субъект Федерации, муниципальное образование) формируется и функционирует только одна публичная власть общей компетенции, при этом органы федеральной власти размещают на территории субъектов Федерации свои территориальные специализированные органы соответствующих ведомств (например, МВД России, ФНС России, ФСИН России и др.); в свою очередь, органы региональной власти могут размещать на территории муници-

пальных образований соответствующие территориальные подразделения, тем самым дополнительно закрепляется единство публичной власти.

Для реализации функций публичной власти выстраивается соответствующий организационно-правовой механизм, включающий в себя систему конкретных органов власти и выборных должностных лиц, закрепление на конституционно-законодательном уровне их правового статуса, создание обеспечивающего аппарата (институт государственной и муниципальной службы), наличие необходимой материально-технической базы. Процесс формирования механизма публичной власти довольно сложный и длительный, и он уже давно не создается «с чистого листа», поскольку, как бы ни менялись государственные устои, а с ними и публичная власть, всегда есть ранее созданные органы власти и управления, которые некоторое время продолжают функционировать, не допускают хаоса. Так, даже в годы революционного кризиса 1917 г., когда большевики отвергли как власть Временного правительства, так и государственно-правовые институты Российской империи, многие структуры (очевидно, большинство, если иметь в виду местные органы власти) прежнего госаппарата выполняли свои функции до передачи полномочий новой (советской) власти, и служащие «старой» власти во многих случаях становились служащими новой советской власти. После распада СССР в 1991 г. некоторое время продолжал действовать прежний госаппарат РСФСР, а механизм новой публичной власти уже в постсоветской России создавался после принятия Конституции России 1993 г., которая, среди прочего, носила и учредительный характер, имея в виду опять же прежде всего федеральные органы публичной власти. Так, на основании конституционных норм были проведены выборы в Государственную Думу, сформирован Совет Федерации, избран Президент России, назначены судьи. В 1995 г. появился первый федеральный закон о государственной службе, и с того момента формирование механизма федеральной, а затем региональной и муниципальной власти постсоветской России приобрело более или менее системный характер. И такое развитие публичной (государственной и муниципальной)

службы вполне очевидно: без вспомогательного аппарата ни один орган публичной власти не может осуществлять свои полномочия.

Рассмотренные выше признаки публичной власти предусматривает возможность применять меры принуждения к физическим лицам. Такого рода меры существенным образом ограничивают права человека (например, водворение в следственный изолятор или исправительную колонию, применение физической силы, спецсредств и тем более огнестрельного оружия), поэтому данное полномочие в России имеют только государственные органы власти и надлежащим образом подготовленные соответствующие должностные лица (прежде всего это сотрудники силовых структур). Применение мер государственного принуждения подробно регламентируется в законодательных и ведомственных нормативных правовых актах (в частности, в Федеральном законе «О полиции» и др.). Такие меры применяются в исключительных случаях, когда иным способом не удастся пресечь неправомерное поведение лиц, угрожающее общественной безопасности и иным значимым социальным ценностям. Вопросы применения мер государственного принуждения (виды, пределы и т.д.), будучи актуальными для российских реалий, активно обсуждаются в литературе (им посвятили свои работы Н.И. Варламова, Н.В. Ткачева, О.В. Химичева и др.), при этом преобладают предложения о том, чтобы данные вопросы регулировались на законодательном уровне. Следует отметить также, что в некоторых работах встречается неоправданная нестрогость терминологии, когда, например, говорится о государственном «насилии». Мы полагаем, что в столь чувствительной сфере должна быть четкость: «принуждение» имеет правомерный характер, тогда как «насилие» – неправомерный. Помимо рассмотренных, имеются и другие характеристики публичной власти, в том числе речь идет о методах публичной власти, непрерывности функционирования публичной власти, универсальности публичной власти, ответственности публичной власти и другие, которые активно обсуждаются в литературе, в том числе в последние годы, что свидетельствует об актуальности данной проблематики [12; 13; 14; 15 и др.]. В совокупности указанные признаки публичной (государственной) власти харак-

теризуют ее как непреременный институт государства, необходимый для обеспечения публичных интересов общества.

Библиографический список

1. Иеринг Р. Цель в праве. - СПб., 1881.
2. Ким А.И., Барнашов А.М. Государственная власть в СССР. - Томск, 1980.
3. Тихомиров Ю.А. Публичное право. - М., 1995.
4. Чиркин В.Е. Основы государственной власти. - М., 1996.
5. Гаджиев К.С. Введение в политическую науку. - М., 1997.
6. Баранов Н.А. Эволюция современной российской демократии: тенденции и перспективы. - СПб., 2008.
7. Калиниченко А.А. Легитимность и делигитимация власти // Закон и право. 2019. № 1. С. 38–42.
8. Драма российского закона / Ю.А. Тихомиров, Н.П. Медведев, В.П. Казимирчук и др. М., 1996.
9. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. (с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.09.2021).
10. Авакьян С.А. Политические отношения и конституционное регулирование в современной России: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 43–54.
11. Чиркин В.Е. Современные модели публичной власти // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2013. № 3. С. 42–63.
12. Артемова Д. И., Романовская О. В. К вопросу о единстве публичной власти // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2023. № 4. С. 86-91.
13. Серов С.К. Правовой статус органов публичной власти // Государ-

ственная служба и кадры. 2023. № 4. С. 130-134.

14. Мещеряков А.Н. Формы публичной власти в конституционном праве России // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2023. N 2 (64). С.31-42.

15. Ермолаев В.О. Взаимодействие государственной власти и местного самоуправления: характеристика, основы, особенности // Право и государственность. 2024. № 1 (2). С. 33-38.

Оригинальность 77%