

форме и объемах поддержки). Во-вторых, обеспечивать развитие инновационной деятельности, гарантируя сохранение национальной безопасности.

Вне перечисленных функций (сфер деятельности) остается еще одна, присущая другим субъектам: участие в коммерциализации РТД. Отечественная практика в этой сфере в отличие от зарубежной имеет длительную историю. Единственный урок, который можно из нее извлечь, состоит в том, что государство не способно быть эффективным участником рыночных отношений. Его предназначение – обеспечивать действие рыночных механизмов в направлении научно-технического прогресса и социального развития.

Комплексное реформирование законодательства, направленное на развитие инновационных процессов, должно затронуть как гражданское, так и публичное право (налоговое и таможенное право, внешнеэкономическое регулирование, законодательство о науке). При этом общим стержнем реформирования должна стать социальная направленность правового регулирования.

*В.Е. Чиркин**

СОВРЕМЕННАЯ КОНЦЕПЦИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

В течение многих столетий публичную власть традиционно связывали с государством, считая идентичной государственной власти. В марксизме публичная власть рассматривалась как основной признак государства, который отличает его от иных образований (племенных, общественных объединений и др.). Такой подход в определенной мере – дань традиции. Он соответствовал неразвитой системе территориального управления в обществе, когда государство, за редчайшими исключениями, было унитарным, являясь единственным территориальным публично-правовым образованием. Субъектов федераций, территориальных автономий, муниципальных образований в современ-

* Главный научный сотрудник Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор.

ном их понимании не было (хотя были отчасти похожие единицы, создаваемые завоевателями на покоренных территориях, отдельные города с ограниченным местным самоуправлением).

В современных условиях ситуация изменилась. Почти во всех странах наряду с государством существуют другие формы территориальных публично-правовых образований. В федеративных государствах это субъекты федераций (их около 400 в 25 государствах мира, включая Россию), в унитарных – территориальные автономные образования (приблизительно 200 автономий в 10 государствах, только в Китае их более 150)¹, фактически везде (кроме некоторых стран мусульманского фундаментализма и государств-карликов, которые не имеют административно-территориального деления, например, Монако или Науру) существуют крупные региональные и более низкого уровня (коммунальные или общинные) муниципальные образования².

Субъекты федерации, территориальные автономии, муниципальные образования имеют свои предметы ведения и сферу правового регулирования, в них создаются свои органы, которые занимаются управлением (в рамках своей компетенции) и

¹ В редких случаях единицы, подобные автономным территориальным образованиям, создаются внутри субъектов федераций (например, в некоторых штатах Индии). Территориальные автономные образования, например Автономную Республику Крым в Украине, Горно-Бадахшанскую автономную область в Таджикистане или 20 автономных областей в Италии, следует отличать от национально-культурных автономий (например, украинцев или азербайджанцев в Москве), которые являются общественными объединениями, главная задача которых – развитие культуры и языка национальностей. Территориальных автономных образований в России нет. Еврейская автономная область и автономные округа – субъекты Федерации, лишь сохранившие прежние названия. Статус субъекта федерации иной, чем статус территориального автономного образования.

² В переводе с лат. *municipium* – самоуправляющаяся община. В период абсолютизма в Европе и колониях Северной Америки муниципальными образованиями первоначально становились некоторые города, которым короли жаловали хартии самоуправления. В них избирались органы, которые занимались местными делами. Впоследствии стали создаваться региональные муниципальные образования как единицы, объединяющие разные населенные пункты и территории между ними.

применяют, хотя и ограниченные кругом региональных или местных дел, способы публичного принуждения. Государство определяет сферы деятельности таких публично-правовых образований, их предметы ведения, полномочия, в определенной мере компетенцию их органов, но тезис, что публичная власть сосредоточена только у государства, вряд ли соответствует условиям нашего времени. Сегодня вопрос о публичной власти диктуется самой жизнью и в более широком плане, как подход к созданию системной концепции территориальных публичных коллективов и публичной власти народа в современном социально-демократическом обществе.

Вопросы терминологии

Словосочетание «публичная власть народа» имеет три составляющие. В просторечной лексике, а иногда и в зарубежной политологической литературе говорится о власти вожака в стаде животных, в иерархически организованных колониях пчел и муравьев, в отношениях дрессировщика и циркового зверя. Если для таких ситуаций использовать слово «власть», то, видимо, следует иметь в виду, что данное словопотребление может иметь лишь условный, метафорический характер. В подобных случаях действуют безусловные (врожденные) или условные рефлексы, воспитание, привычки, тренировки и т.д. Отношения собственно властного характера проходят через сознание и волю, являются «присвоением чужой воли» (К. Маркс)³. Они присущи существам, наделенным такими качествами, т.е. человеку, живущему в коллективе, сообществе людей. Вместе с тем не все отношения среди людей, связанные с ограничением или утратой «свободы воли» (обычно временными), являются выражением подлинной власти. Иногда говорят о власти чарующей красоты женщины, ораторского таланта, покоряющей игре талантливого музыканта, власти любви или гнева, изменяющей поведение человека. Однако такое воздействие имеет индивидуализированный, а не общественный характер. Власть в устойчивом (а не случайном) человеческом коллективе, как правило, явление не

³ См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 46. С. 491.

личное, а социальное, это отношения общественного характера. Коллектив, чтобы так называться, должен иметь какие-то общие (хотя бы в минимальном объеме) и, как правило, общественные цели. Власть рождается в коллективе (а не просто в отношениях между людьми), она имманентно, внутренне присуща ему, ибо любой коллектив, состоящий из людей с неодинаковыми интересами, но с общей целью (которая может по-разному пониматься его членами), объективно нуждается в руководстве, в управлении. Власть имеет коллективистско-волевое происхождение. Поэтому отношения хозяина и слуги или Робинзона и Пятницы на необитаемом острове вряд ли являются подлинной властью. Точно так же руководство застольем со стороны тамады или управление дирижера оркестром – это еще не власть. В основе концепции власти лежит *коллективистско-осознаваемое волевое отношение в устойчивом человеческом сообществе*. Ниже мы рассматриваем только легальные (законные) и, как правило, легитимные (признаваемые соответствующими представлениям людей) коллективы. Отношения членов преступной группировки и ее главы – авторитета не представляют собой отношений общественного характера, равно как не является законной (хотя иногда как будто бы легитимной) власть руководителей военного переворота.

Слово «публичная» («публичный», «публичное») употребляется в нескольких значениях. В латинском языке государство называлось *res publica* – общая вещь, общее дело. Оно рассматривалось, в частности, как политическое сообщество граждан, как явление, выражаясь современным языком, соединявшее общественные и государственные начала. Для древних такого различия, видимо, не существовало, да и теперь в европейских языках «публичное» может обозначать нечто и общественное, и государственное. Кстати, этим объясняются неточности первых переводов на русский язык Европейской хартии местного самоуправления 1985 г.

Многозначно и слово «народ». Не будем рассматривать различные социологические подходы к понятию народа и врагов народа (преамбула Конституции Китая 1982 г.), тезисы о народе и эксплуататорах, о так называемой национальной буржуазии как части народа в зависимых странах и о компрадор-

ской буржуазии, не являющейся такой частью, и т.д. Обратимся лишь к Конституции РФ, конституциям и уставам субъектов РФ. В Конституции РФ говорится, с одной стороны, о «многонациональном народе Российской Федерации» (преамбула), о «многонациональном народе» как носителе суверенитета (ч. 1 ст. 3), с другой – о народах РФ, о «равноправии и самоопределении народов» в России (ч. 3 ст. 5), о том, что земля – основа жизни и деятельности «народов, проживающих на соответствующей территории» (ч. 1 ст. 9). Соединение в данной формулировке понятий народа и территории важно для последующих рассуждений. В Конституции РФ определены также предметы ведения субъектов РФ (ст. 72 и 73) и муниципальных образований (для последних – вопросы местного значения – ст. 130), говорится об органах «власти республик, краев, областей...» и других субъектов РФ (ч. 1 ст. 77 и др.).

Конституции и уставы субъектов РФ по-разному определяют источник такой власти. Иногда в основных законах субъектов РФ говорится о «сообществе граждан» (ст. 1 Устава Ростовской области 1996 г.), от имени которых осуществляется собственная власть субъекта РФ⁴, о «жителях области» (ст. 10 Устава Калужской области 1996 г. гласит, что «источником государственной власти Калужской области являются ее жители»⁵). В уставах многих краев и областей говорится о населении края, области (например, ст. 4 Устава Ставропольского края 1994 г. устанавливает, что «источником государственной власти в Ставропольском крае является его население»⁶; аналогичное положение содержит ст. 1 Устава Московской области 1996 г.⁷), в Уставе Мурманской области 1997 г.⁸ одновременно говорится и о

⁴ См.: Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. Вып. 4. М., 1997.

⁵ Там же.

⁶ Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. Вып. 1. М., 1995.

⁷ См.: Уставы краев, областей, городов... Вып. 4.

⁸ См.: Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. Вып. 6. М., 1998.

населении, и о народе области (ст. 6 и 9). О народе субъекта РФ как источнике власти данного субъекта говорится почти во всех конституциях республик (Адыгеи, Бурятии, Мордовии и др.), кроме Степного уложения Калмыкии, а также в некоторых уставах других субъектов РФ (например, ст. 3 Устава Липецкой области 1995 г.⁹, ст. 4 Устава Челябинской области 1995 г.¹⁰). В Уставе Еврейской автономной области 1997 г. сказано о населении¹¹, эта же формулировка используется в уставах сохранившихся автономных округов (например, ст. 4 Устава Чукотского автономного округа 1997 г. предусматривает народовластие населения округа¹²). Вместе с тем в уставах округов говорится о коренных малочисленных народах, народах и нациях округа.

В российской печати иногда утверждается, что «положения о народе субъекта РФ как источнике власти», содержащиеся в основных законах субъектов РФ, вряд ли верны и противоречат концепции государственного суверенитета, поскольку «вся власть в нашем государстве принадлежит многонациональному народу России»¹³. Что касается слова «народы» (во множественном числе), то оно используется не только в международных документах, но и в Конституции РФ (например, ч. 3 ст. 5). Есть многонациональный народ РФ и есть народы РФ. Слова о власти субъектов РФ тоже встречаются во многих статьях Конституции РФ (ст. 5, 77 и др.). Иное дело, что в Конституции РФ говорится о *государственной* власти субъектов РФ, что действительно вряд ли верно. Концепция различных форм публичной власти дает возможность разрешить эту коллизию, включая положение о государственном суверенитете, связанное с осуществлением высшей (государственной) формы публичной власти всего многонационального народа РФ.

Из приведенных положений можно сделать следующие выводы. Во-первых, население, жители того или иного субъекта

⁹ См.: Уставы краев, областей, городов... Вып. 1.

¹⁰ См.: Уставы краев, областей, городов... Вып. 4.

¹¹ См.: Уставы краев, областей, городов... Вып. 6.

¹² См.: Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. Вып. 7. М., 1999.

¹³ Аргументы и факты. 2009. № 18. С. 4.

РФ понимаются как часть многонационального народа РФ и одновременно как сообщество людей, народ субъекта РФ (такая формулировка представляется более верной). Во-вторых, субъект РФ как особое публично-правовое образование имеет собственную власть (ее объем определен разграничением предметов ведения и полномочий в Конституции РФ). В-третьих, источником собственной власти субъекта РФ является народ субъекта РФ. В-четвертых, собственная власть субъекта РФ осуществляется в рамках, установленных Конституцией РФ и законами РФ (об этом говорится в некоторых основных законах субъектов РФ). В-пятых, субъект РФ имеет свои институты представительной и непосредственной демократии, свои органы законодательной, исполнительной и частично судебной власти. В-шестых, органы данного публично-правового образования, реализующие власть его народа, могут применять определенные формы принуждения (например, установление в определенных пределах и взывание налогов субъекта РФ). В-седьмых, власть субъекта РФ действует на его территории как части территории государства наряду с федеральной властью, которая имеет верховенство. Последнее обусловлено, в частности, тем, что приоритетное значение всегда имеют закономерности системы в целом, т.е. в данном случае воля всего сообщества страны. Элементы системы (субъекты РФ) подчинены ей, ее общим закономерностям. С этим связана возможность применения федерального принуждения в случае, если субъект РФ нарушает Конституцию и законы РФ.

Итак, собственная власть у субъекта РФ есть. Местное самоуправление, о котором говорится в гл. 8 Конституции РФ, – это тоже власть, без власти управление общественными процессами вряд ли возможно. Не вдаваясь в обсуждение юридической характеристики такой власти, заметим лишь, что в Конституции Российской Федерации (например, ст. 5, 77) и во всех основных законах субъектов РФ власть субъекта РФ характеризуется как *государственная*. Что касается местного самоуправления, то в ст. 12 Конституции РФ говорится лишь, что его органы не входят в систему органов государственной власти.

Сообщества (коллективы), территориальный публичный коллектив и публичная власть

История человечества знает огромное множество различных коллективов и объединений людей. При этом любой коллектив нуждается в руководстве, управлении им, иначе он распадется. В устойчивых и организованных коллективах социального характера (или имеющих существенные социальные элементы) такое руководство (в ряде случаев авторитет) перерастает в собственно власть с необходимым для этого принуждением. Возникновение власти в социальном коллективе связано с рядом факторов, среди которых решающее значение имеют, по нашему мнению, два. Во-первых, для выполнения «общих дел» необходимо волевое руководство, присвоение воли (элементов воли) индивидов в целях концентрации усилий на решении общих задач. Во-вторых, власть в социальном коллективе связана с его асимметрией (люди неодинаковы и не равны), в результате чего возникает состязательность и противоборство, что может привести к анархии и распаду сообщества. Чтобы предотвратить это, нужна власть (власть коллектива по отношению к его членам, что проявляется во властных полномочиях руководства и по отношению коллектива к руководству, а также в установлении определенных правил поведения). Поскольку социальные и иные коллективы весьма разнообразны, различен и характер власти в них. Так, в семье существует персональная родительская власть, в коллективах частного характера, создаваемых ради личных интересов (например, в хозяйственном товариществе – в целях извлечения прибыли), складывается частная корпоративная власть (полученную прибыль надо распределять), в объединениях, имеющих целью «общее благо», «общую пользу», а не извлечение прибыли (таковы формулировки задач различных некоммерческих организаций), возникает общественная корпоративная власть. Она существует в партии, в профсоюзе, в других организациях (в разной мере и формах).

Особым видом коллективов являются некоторые территориальные группировки населения. Не все они образуют подлин-

ный коллектив и не во всех из них возникают собственные властные отношения. Например, нет собственной власти, производной от коллектива, в административно-территориальных единицах, где не создается собственных выборных органов, власть в них действует «сверху», ее осуществляют назначенные чиновники. Такова ситуация, например, в губернаторствах Саудовской Аравии или Султаната Оман. Подобное может иметь место и в демократических странах, когда на определенном территориальном уровне (обычно высшем) нет органов, избираемых населением (например, в округах Германии). Административно-территориальными единицами без собственных выборных органов власти являются 10 административных округов в субъекте РФ – Москве (ими управляют назначенные префекты).

Иной вид территориальных единиц – территориальные публичные коллективы – объединения людей по территориальному признаку для самостоятельного решения вопросов жизненного значения для всего сообщества страны, регионального или местного объединения. Самый крупный территориальный публичный коллектив, высшая форма его организации – государственно-организованное сообщество страны в государственных границах – государство (проблемы международного сообщества мы в данном случае не рассматриваем). Другие территориальные публичные коллективы действуют в рамках субъектов федераций, автономных образований и муниципальных образований. Это особый род публично-правовых образований социального характера. Как и в других социальных коллективах, в них возникает своя социальная власть, которая нужна как для выполнения общих дел (например, для ликвидации последствий стихийных бедствий), так и для того, чтобы ввести состязательность и противоречия в определенные рамки (преимущественно правовые), не допустить братоубийственного противоборства (маленькой, в масштабах сельской местности, или большой гражданской войны), распада сообщества. Такая власть имеет особый социальный характер, она отличается от социальной общественной власти, существующей, например, в политической партии. Это – *социальная публичная власть*, производная от населения (народа) того или иного территориального публично-го коллектива. Такой коллектив реализует свою власть или

непосредственно (например, на референдумах), или создавая свои выборные и иные органы, другие институты управления. Его органы обладают такими средствами принуждения, которых нет и не может быть в других коллективах (вплоть до лишения жизни как формы наиболее сурового принуждения со стороны государства, действующего в конечном счете от имени народа, общества).

Несмотря на различия, присущие тем или иным территориальным публичным коллективам, во-первых, все они, их органы обязаны выполнять законы государства, установленные от имени общества. Во-вторых, полномочия публичной власти каждого такого коллектива подвергаются регулированию со стороны государства и в определенной мере со стороны более крупных территориальных публичных коллективов (субъект федерации детализирует основы полномочий муниципальных образований, установленные государственной властью, т.д.)¹⁴. В-третьих, государство как представитель всего общества берет на себя решение наиболее важных вопросов для жизнедеятельности общества в целом (например, в сфере внешнеполитических отношений или основных прав человека и гражданина). Наконец, множественность и иерархия территориальных публичных коллективов ведут к тому, что на одной и той же территории могут действовать и действительно действуют разные публичные власти (например, государства, субъекта федерации, муниципального образования, а иногда и автономного образования). Совместимость деятельности разных публичных властей обеспечивается разграничением предметов ведения и полномочий публично-

¹⁴ В пределах предметов ведения и полномочий, установленных конституцией и законами государства, территориальные публичные коллективы автономны. Административного оперативного подчинения не существует, административные указания и распоряжения не должны применяться (кроме исполнительной вертикали в системе определенных исполнительных органов), каждый из публичных территориальных коллективов действует в соответствии с законами. Федеральное принуждение по отношению к субъектам федерации или принуждение субъекта федерации по отношению к муниципальным образованиям применяется, когда нижестоящий территориальный публичный коллектив, его органы нарушают закон.

правовых образований (территориальных публичных коллективов), распределением компетенции их органов, избранных (созданных) их населением, возможностью передачи (в рамках и на условиях закона) полномочий органов одного территориального публичного коллектива органам другого. Хотя публичная власть неодинакова, различны полномочия, формы организации, средства принуждения (у субъекта федерации они одни, у муниципального образования – другие), такая власть всегда имеет некоторые общие признаки: ее источник – власть народа на разных уровнях территориальной организации; определенная степень самостоятельности (круг предметов ведения и полномочий, закрепленных в конституциях и законах); легальность, установленная конституциями (чаще всего публичная власть является также легитимной); собственные институты управления (непосредственная демократия и соответствующие органы); способность правотворчества – издание правовых актов определенного уровня, регулирующих те или иные стороны общественного поведения юридических и физических лиц и других субъектов правоотношений; право, способность и возможность применять установленные законом формы особого – публичного – принуждения.

В крупном сообществе существует социальная и юридическая иерархия публичной власти. Социальная иерархия обусловлена соотношением всего сообщества и его территориально-публичных частей (народа и части всего народа – народа территориального публичного коллектива), юридическая – верховенством права территориальных публичных коллективов более высокого уровня при сохранении определенной автономности нижестоящих, закрепленной в конституции). Вместе с тем публичная власть регионального или муниципального территориального публичного коллектива, будучи своего рода частью социальной власти всего народа, не представляет собой «частишку» государственной власти. Государственная власть – это иное, особое состояние.

Суверенная государственная власть как высшая разновидность публичной власти

Государственная власть является высшей формой публич-

ной власти, поскольку, во-первых, ее социальный источник – особый территориальный коллектив – народ всей страны; во-вторых, в силу этого только она обладает суверенным характером внутри страны и на международной арене; в-третьих, только она может регулировать все вопросы жизнедеятельности общества; в-четвертых, именно она юридически наделяет кругом предметов ведения и полномочиями остальные публичные территориальные коллективы, наделяет основами компетенции их органы.

Власть государства как официального представителя всего общества имеет универсальный характер. Она распространяется на всю территорию государства, включая ее подвижные части в границах и вне границ – самолеты, корабли под флагом государства, космические аппараты, на граждан государства, находящихся за его пределами (другие территориальные публичные коллективы, за редчайшими исключениями, своего гражданства не имеют). Она представлена на международной арене, в международных организациях политического характера (другие территориальные публичные коллективы в политических международных отношениях не участвуют). Она может распространяться на все отношения, которые регулируются государством и правом и поддаются такому регулированию. Государственная власть *едина*. Разделение ее на определенные ветви в целях пресечения возможного деспотизма, как писал Ш.Л. Монтескье, и в практических целях управления (понимая управление в широком смысле) не противоречит единству государственной власти, единству политики, проводимой по принципиальным вопросам всеми ее органами. Поэтому, видимо, в наше время в конституциях, в том числе и в ст. 10 Конституции РФ, один из основных принципов, относящихся к организации государственной власти, целесообразно обозначить не как разделение властей, а как *единство государственной власти и разделение ее ветвей*. Не рассматривая ветви власти, заметим лишь, что в Конституции РФ в дополнение к трем ветвям власти (законодательной, исполнительной, судебной) названа четвертая – власть Президента РФ (ст. 11).

Государственная власть не только едина. Это *единственная* государственная власть в стране. Противоборство властей может

привести к катастрофической дезорганизации управления в обществе. Противостояние парламента и Президента России в октябре 1993 г., отстаивавших разный курс развития страны, вылилось в вооруженную борьбу.

Только государство может осуществлять (или только от имени государства может осуществляться) *законное и легитимное государственное принуждение* (государство может делегировать право применять некоторые формы принуждения органам других территориальных публичных коллективов, но опять-таки они применяются только в соответствии с законами государства). Государственная власть, государство выполняет социально-арбитражную роль в обществе, регулируя в том числе отношения социальных классов и слоев (а также их организаций), чтобы их соперничество и противоречия разрешались в правовых формах, мирным путем. Поскольку детальное рассмотрение вопроса о социально-арбитражной власти государства выходит за пределы данной статьи, отметим лишь, что, хотя государственная власть защищает законные интересы меньшинства, социальный арбитраж государства не имеет абсолютно беспристрастного характера. Наиболее результативное давление на государственную власть оказывает экономически, политически и идеологически доминирующий социальный слой. Власть защищает прежде всего его интересы. В развитых странах это обычно средний класс, включающий большинство населения. В России он составляет меньшинство (по разным подсчетам, не более 15%).

Публичная власть субъекта федерации

В России существуют 83 публичных территориальных коллектива на уровне субъектов РФ и около 25 тыс. – на уровне муниципальных образований. Поскольку автономных территориальных образований в России, как уже говорилось, нет, вопрос о характере собственной публичной власти территориальной автономии мы затронем только с общетеоретических позиций.

На территории субъекта РФ действует государственная власть, представленная и верховенством федерального права, и различными органами Федерации (главными управлениями ми-

нистерств, федеральными судами, органами прокуратуры и т.д.). Вместе с тем в соответствии с конституционным разграничением предметов ведения субъект РФ наделен собственными властными полномочиями. Для их осуществления создаются соответствующие органы субъекта РФ – законодательные (законодательные собрания, думы, хуралы и т.д.), исполнительные (главы администрации, правительства), судебные (мировые, конституционные или уставные суды). Назначенных Федерацией чиновников общей компетенции в субъектах РФ нет.

Собственная власть субъекта РФ, необходимая ему для осуществления конституционных полномочий, как указывалось выше, в Конституции РФ названа государственной властью. Это повторяется в законах, указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, актах других органов, во всех основных законах субъектов РФ. Республики в составе Российской Федерации названы государствами (ч. 2 ст. 5), что отражено и в их основных законах. Таким образом, если буквально следовать текстам основных законов, на территории России существуют 22 государства (Россия и 21 республика в составе Федерации), действуют 84 государственные власти, пусть односистемные и одинакового характера, но все-таки юридически, да и по объему полномочий разные государственные власти Федерации и каждого из ее субъектов. Но, во-первых, налицо явное несоответствие числа государств и «государственных властей», во-вторых, ни теорией, ни практикой не опровергнуто утверждение, основанное еще на опыте двоевластия в России: двух государственных властей в одном государстве быть не может (вторая власть в 1917 г. была представлена системой Советов, но они действовали как параллельная государственная власть).

Поставленный вопрос нуждается в конституционном решении. В Конституции РФ зафиксированы базовые ценности, проистекающие из общих ценностей человечества, которые останутся неизменными, видимо, в обозримое время. Поскольку соответствующие положения содержатся в основном в гл. 1 и 2 Конституции РФ, они не могут быть изменены без принятия новой конституции (неизменна также гл. 9 о порядке внесения поправок в Конституцию РФ). Внесение поправок в другие главы уже имели место в 2008 г. Сложнее обстоит дело со ст. 5, но

вряд ли следует сохранять положения, которые не соответствуют реалиям. Правда, для этого еще не пришло время, да и мировой финансовый кризис требует первоочередного решения других задач. Но вопросы остаются, и понадобятся коллективные усилия науки и практики для их разрешения.

В зарубежном конституционном праве природа власти субъекта федерации не определена, хотя субъект федерации нередко называется «*state*» или «*estado*», что означает «государство» (возможны и иные трактовки). В США штаты создавались поселенцами как государства, и в науке они долгое время рассматривались именно в этом качестве. И несмотря на то, что после создания федерации (1787 г.) ситуация изменилась, а после гражданской войны 1861–1865 гг. произошла дальнейшая централизация, в конституционном праве и сейчас продолжает обсуждаться вопрос о том, кому принадлежит «окончательный суверенитет» – федерации, штатам или народу¹⁵. В конституциях Мексики 1917 г. и Швейцарии 1999 г. есть упоминания о суверенитете субъектов этих федераций, но они сопровождаются разъяснениями, что это суверенитет во внутренних делах субъекта федерации и в рамках федеральной конституции. Таким образом, по существу, речь идет о самостоятельности субъекта федерации по осуществлению принадлежащих ему полномочий. Что же касается международных экономических отношений, то в них субъекты федераций (в том числе в России) выступают не как властвующие образования (они участвуют в них с ведома министерств иностранных дел федераций), а как субъекты публичного права (юридические лица публичного права) в частно-правовых отношениях. Иными словами, в современных условиях субъект федерации рассматривается не как государство, а как *государственное (государствоподобное) образование*. Его собственная публичная власть в пределах предметов ведения не является государственной властью. Это – *государствоподобная несuverенная публичная власть*

Публичная власть территориального автономного образования

¹⁵ См.: Braverman D., Banks W. C., Rodney A.C. Constitutional Law: Structure and Rights in our Federal System. N.Y., 1991. P. 1.

Среди территориальных автономных образований принято различать политические (государственные) и административные. Первые имеют право издавать собственные законы, вторые принимают только иные акты (постановления и др.). В политические образования обычно назначается представитель государственной власти (губернатор и др.), в административных, как правило, мелких и менее самостоятельных автономиях такого представителя нет. Указанные различия весьма условны. Так, Автономная Республика Крым – по идее, высшая форма автономии (республика) со своим местным парламентом (Верховной радой), но она законы принимать не вправе – их принимает только Верховная рада Украины. Административная автономия Тибет в Китае по размерам территории превосходит самые крупные государства Западной Европы, а Гренландия – автономия Дании – во много раз больше своей метрополии.

Кроме того, формы политических и административных автономий различаются по своим полномочиям (например, политические автономии Шотландия и Северная Ирландия в Великобритании, три формы административной автономии в Китае – автономный район, автономный округ и автономные уезды). Вместе с тем публичная власть автономии имеет некоторые общие признаки. Во-первых, автономия существует в унитарном государстве (об автономиях в некоторых субъектах федерации, как исключении, упоминалось выше). В связи с этим в конституциях государств с автономными образованиями, как правило (пожалуй, за исключением Испании), не разграничиваются предметы ведения и полномочия между государством и автономным образованием (автономными образованиями), как это имеет место в отношениях федерации и ее субъектов. Автономии просто наделяются некоторыми полномочиями, закрепленными в конституциях (Китай, Украина) или законах (Финляндия). Во-вторых, перечень предметов ведения и полномочий автономии по сравнению с субъектом федерации существенно ограничен. Это не государствовподобные полномочия (как, например, в сфере совместных полномочий федерации и ее субъектов), а полномочия местного (автономного) значения. В-третьих, в отличие от субъектов федераций, которые во многих странах образуются только по территориальному признаку

(или этот признак является основным), при создании автономий учитываются этнические, бытовые, географические и иные условия, а также особенности проживающего в них населения. Поэтому автономиям предоставляются полномочия, связанные с такими особенностями, как, например, обучение в начальной школе, судопроизводство на местных наречиях, деятельность средств массовой информации и др. В-четвертых, территориальная автономия не имеет такой системы органов публичной власти, как субъект федерации. Даже если она наделена правом принимать законы и имеет законодательный орган, в ней нет своих органов правосудия, некоторых других органов, а исполнительная власть нередко разделена между органом автономии и назначенным губернатором.

Собственную власть территориальной автономии по осуществлению принадлежащих ей полномочий не называют государственной властью. На территории автономии государственную власть осуществляют органы государства, действуют законы государства. По своим властным качествам собственная публичная власть территориальной автономии (особенно в административной автономии) уступает публичной государствовподобной власти субъекта федерации. Ее можно определить как *негосударственную автономную публичную власть*.

Публичная власть муниципального образования

Муниципальные образования, как правило, создаются в рамках административно-территориальных единиц с сохранением их издавна сложившихся названий. Однако административно-территориальные единицы и муниципальные образования – разные явления. В юридическом смысле административно-территориальная единица – это населенная территория, не имеющая своей собственности (на ее территории существует государственная и иная собственность) и управляемая назначенными «сверху» чиновниками. Ее население не создает собственной публичной власти.

Формы муниципальных образований, их полномочия, основы организации их органов определяются законами государства. Общим является то, что они создаются и их границы изме-

няются при обязательном участии населения. Муниципальное образование, его население избирает свои управленческие органы, создает свою общую (муниципальную) собственность, распоряжается ею и решает дела местного значения под свою ответственность, само (избранные органы или путем референдума) принимает свой устав. Муниципальные образования автономны в пределах своих полномочий: нижестоящие образования не подчинены в административном отношении вышестоящим.

В России положение муниципальных образований и их полномочия регламентируются Конституцией РФ и Федеральным законом от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁶. В соответствии с Конституцией РФ (ст. 130–133) местное самоуправление создается в городах, поселениях и на иных территориях с учетом местных традиций, а изменение территории муниципального образования возможно лишь с учетом мнения его населения. Местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение вопросов местного значения, к числу которых относятся управление муниципальной собственностью, принятие и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, охрана общественного порядка, путем использования институтов непосредственной демократии и создания для этого выборных и иных органов. Их структура определяется населением муниципального образования самостоятельно. Местное самоуправление пользуется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых органами исполнительной власти.

Вышеназванный Закон детализирует положения Конститу-

¹⁶ См.: Российская газета. 2003. № 40. Вступление этого Закона в силу неоднократно откладывалось из-за отсутствия у большинства муниципальных образований финансовой и иной материальной базы для осуществления переданных им полномочий. Но и теперь лишь небольшая часть муниципальных образований имеет необходимые материальные ресурсы. Однако и в самых благополучных странах Запада и Востока (Япония) муниципальные образования значительную часть этих ресурсов (в Японии – более 50%) получают из государственного бюджета.

ции РФ. В нем определяются формы муниципальных образований (поселения, городские округа, муниципальные районы и др.), перечисляются вопросы, решаемые ими, и полномочия. Несмотря на некоторые несущественные различия (например, полномочия поселения отличаются от полномочий городского округа, что понятно: город – не село), в целом они однотипны: всегда речь идет об особой разновидности публичной власти – местном самоуправлении. Сказанное относится и к муниципальному району, который наделен дополнительными полномочиями и может иметь несколько иную структуру представительного органа. В связи с этим важно различать не столько городские и сельские поселения, городские округа и т.д., сколько две разновидности муниципальных образований: *низовые* и *региональные*. Такое членение допускает разные формы организации публичной власти муниципального образования и позволяет применять определенные способы обеспечения единства государственной власти, публичной власти субъекта РФ и власти муниципального образования (в России бытует мнение, что нужно назначать мэров муниципальных образований «сверху», и тогда все будет хорошо). Во многих странах этот вопрос решается иначе. В общинных муниципальных образованиях существуют только избираемые органы местного самоуправления. В крупных общинных муниципальных образованиях если и есть чиновники, назначенные «сверху», то это должностные лица отраслевой компетенции (финансы, полиция и др). Назначенных чиновников общей компетенции (бургомистров, префектов и т.д.) в таких образованиях нет. Однако и в низовых муниципальных образованиях могут возникать вопросы, решение которых требует государственных полномочий (в России – государстоподобных полномочий субъекта РФ), например, учет военнообязанных, организация призыва в армию, положение иностранцев, проживающих в поселении. В России в таких случаях применяются положения ч. 2 ст. 132 Конституции РФ. Устанавливается, что органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Делается это путем заключения договоров между органами муниципального образования и органами публичной вла-

сти субъекта РФ. На практике так передавались полномочия, связанные с обеспечением необходимым оборудованием инвалидов, с некоторыми архивами и др. В некоторых зарубежных странах избранный населением мэр утверждается министром внутренних дел как государственный служащий. В его обязанности входит решение вопросов государственного значения, если они возникают в данном поселении.

В региональных образованиях ряда стран предусмотрена иная схема. Наряду с выборными органами (советом, мэром или председателем совета, который осуществляет исполнительную власть муниципального образования) в региональное муниципальное образование (типа района, округа, области) правительством государства (в нижестоящие звенья – министром внутренних дел, в вышестоящие образования – иногда даже главой государства) назначается представитель государства – чиновник общей компетенции (губернатор, регидор, префект и др.). Он руководит всеми отраслевыми должностными лицами, выполняющими на территории регионального муниципального образования государственные функции.

Таким образом, в любом муниципальном образовании существует своя публичная власть, источником которой является его население. Она всегда действует наряду с государственной властью (в федерациях – также наряду с государствоводобной властью субъекта федерации, а иногда властью территориальной автономии, в состав которой входит муниципальное образование). Это имеет место даже в самом мелком муниципальном образовании, где существуют лишь сход и избранный им староста, ибо и в таком муниципальном образовании действуют законы государства.

Как уже упоминалось выше, согласно ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. На основании вышеизложенного можно утверждать, что местное самоуправление – это *негосударственная муниципальная публичная власть*.

Анализ концепции публичной власти народа позволяет сделать следующие выводы.

1. Среди множества коллективов (объединений), существующих в обществе, особые функции выполняют территориальные публичные коллективы – территориальные объединения населения, создаваемые для решения общих вопросов жизнедеятельности населения в рамках государственных, административных или муниципальных границ. Крупнейшим территориальным публичным коллективом в стране является государственно-организованное общество, его народ. Государство – не только организация, но и политическое сообщество граждан.

2. В обществе существуют различные территориальные коллективы – населения (народа) субъектов федерации, автономных и муниципальных образований – публично-правовые образования. Они имеют свои предметы ведения и полномочия, определяемые конституцией и законами государства, и осуществляют такие полномочия непосредственно (например, на референдуме) или через создаваемые ими органы (представительные, исполнительные и др.), принимают свои правовые акты локального значения (регионального, автономного или местного).

3. Для осуществления собственных полномочий в рамках своих предметов ведения территориальным публичным коллективом, их органам необходима власть. Это власть всего народа данного сообщества (например, в России – власть многонационального российского народа) или власть, социальным источником которой является население (народ как часть всего народа) субъекта федерации, территориальной автономии или муниципального образования. Такая власть может быть названа публичной властью. Она не может быть ограничена понятием государственной власти. Публичная власть народа осуществляется на разных уровнях территориальной организации сообщества страны в ее государственных границах и в различных формах.

4. Высшая разновидность публичной власти – государственная власть. Только она суверенна. Государственный суверенитет сохраняется и при его добровольном самоограничении (ограничении полномочий) в соответствии с общими принципами международного права или ратифицированными государством международными договорами. Государство выступает (в том числе юридически) как представитель всего общества,

хотя не всегда выражает его интересы и далеко не в равной мере интересы его различных слоев.

5. Субъект федерации не может быть отдельным государством. Разумеется, это относится и к другим территориальным публичным коллективам (хотя в периоды революционных событий отдельные города объявляли себя государствами, не подчиняющимися центральной государственной власти)¹⁷.

6. В отношениях между публичной властью государственно-организованного общества (государственной властью, действующей от имени всего народа) и публичной властью населения (народа) его составных частей (субъектов федераций, территориальных автономий, муниципальных образований) действуют принципы системы: ее элементы оказывают влияние на систему в целом, но подчиняются общим закономерностям последней. Существует естественная иерархия между целым и частью, но часть обладает определенной самостоятельностью. Поэтому социальным источником публичной власти нижестоящих территориальных публичных коллективов является не только воля народа данного публично-правового образования (хотя прежде всего она), но и воля всего народа, а основным юридическим источником предметов ведения и полномочий таких образований, напротив, – конституция и законы государства. Детализируют такие полномочия и устанавливают новые (в пределах законодательства государства) правовые акты соответствующих территориальных публичных коллективов.

7. Как установлено конституциями, государственная власть распространяется на всю территорию государства, она верховна по отношению к другим «публичным властям», право государства имеет верховенство в отношении правовых актов других территориальных публичных коллективов. Это значит, что в государстве (в том числе федеративном) не может быть несколько государственных властей – государственной власти федерации и государственной власти каждого ее субъекта. Государство

¹⁷ В начале 2000-х гг. одна деревня в Великобритании (Вундед-Ни) без всякой революции объявила себя государством, стала выпускать собственные почтовые марки и т.д., чем привлекла массу туристов, пополнив тем самым местный бюджет. Однако такая ситуация сохранялась недолго.

создает на территории субъекта федерации, автономных образований и крупных муниципальных образований свои органы (главные управления, отделы, отделения (делегатуры) министерств, свои суды и др.) для выполнения задач, имеющих государственное значение. Субъекты федерации могут создавать свои органы для осуществления своих полномочий на территории муниципальных образований. В результате на одной и той же территории могут действовать даже три публичных власти (государства, субъекта федерации, муниципального образования, а иногда – государства, крупного автономного образования и муниципального образования), но это не означает наличия нескольких государственных властей на одной и той же территории. Государственная власть одна, субъект федерации собственной государственной власти не имеет.

8. Из сказанного вытекает необходимость разработки инновационных подходов к исследованиям проблемы власти в государственно-организованном обществе, причем в самом широком плане, концепции территориальных публичных коллективов. На каждом уровне такого коллектива его население, народ как часть народа страны непосредственно или через органы, созданные территориальным публичным коллективом, осуществляет в рамках конституции и законов государства и в соответствии с ними соответствующие полномочия, свою публичную власть. В целом это социально единая, но организационно и функционально разграниченная (но не разорванная) система публичной власти народа. Органы публичной власти разных уровней сотрудничают и взаимодействуют на основе принципов субсидиарности и пропорциональности¹⁸. Таким образом, в данном случае имеет место единство публичной власти и разделение ее разновидностей. Системный подход с одновременным выяснением наибо-

¹⁸ Субсидиарность в конституционном праве означает, что властные полномочия осуществляются на том уровне, где для этого имеются наилучшие условия, некоторые из них могут передаваться на другой уровень, если этому не препятствует конституция и закон и если против этого не возражают органы того уровня, куда полномочия передаются. Есть и иные толкования это принципа. Пропорциональность означает соответствие мер, предпринимаемых публичной властью, реально сложившимся условиям, хотя существуют и иные трактовки.

лее целесообразных сфер регулирования и организации различных видов публичной власти может сделать научные исследования более эффективными, а практику управления в обществе – более рациональной.

9. Инновация необходима и в конституционном регулировании. Вряд ли следует обходить молчанием недостатки конституционного регулирования, возникшие столетия назад, со времени принятия Конституции США 1787 г., а в России – в связи с определенной ситуацией начала 90-х гг. XX в. Как отметил Президент РФ Д.А. Медведев, российская Конституция не идеальна, идеальных конституций не бывает¹⁹. Положения о некоторых субъектах РФ как государствах (а другие при их провозглашенном равноправии таковыми не являются), о государственной власти каждого субъекта РФ и, следовательно, о множественности государственных властей, действующих на территории страны, некоторые другие связанные с этим положения вряд ли улучшают качества Конституции РФ. Рано или поздно неудачные формулировки придется изменять, переходить к иной концепции публичной власти народа. Частично процесс по совершенствованию «неприкосновенной» Конституции уже сдвинулся с места, и важно заранее готовиться к новым изменениям, разрабатывать теорию с позиций не традиционного, а инновационного подхода.

¹⁹ См.: Российская газета. 2008. 17 дек.