

ФОРМИРОВАНИЕ КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ ОСНОВ ИДЕИ ЕДИНСТВА СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Коновалов Денис Олегович

Аспирант, Санкт-Петербургский политехнический
университет Петра Великого
den999@list.ru

THE FORMATION OF THE CONCEPTUAL BASIS OF IDEA OF THE UNITY PUBLIC AUTHORITY SYSTEM

D. Konvalov

Summary. This article examines the theoretical and conceptual basis of idea of unity of public authority system. The relevance of the issue is due to the ongoing building of public authority system in Russia. The work uses an integrated approach that combines the methodology of the theory of state and law and constitutional law. The work considering the provisions of the political and legal doctrines from that the concept under study originates. The conclusion is formulated that the idea of the unity of the system of public authority can be implemented in practice only in democratic state.

Keywords: unity of public authority system, state, society, public authority, democracy.

Аннотация. В настоящей статье рассматриваются теоретико-концептуальные основы идеи единства системы публичной власти. Актуальность исследуемой проблематики обусловлена продолжающимся выстраиванием системы публичной власти в России. В работе применяется комплексный подход, сочетающий соответственно методологию теории государства и права и конституционного права. С учётом положений политико-правовых учений, из которых проистекает исследуемая концепция, формулируется вывод о том, что идея единства системы публичной власти может быть на практике реализована только в государстве, которое в действительности является демократическим.

Ключевые слова: единство системы публичной власти, государство, общество, публичная власть, демократия.

Отечественный законодатель в сфере государственного строительства уже более пяти лет после первоначальных преобразований, проведённых в ходе конституционной реформы, осуществляет выстраивание системы публичной власти. Не возникает сомнений относительно того, что данный процесс требует повышенного внимания к используемой юридической технике, а кроме того, не терпит спорадических и скоротечных решений. Впрочем, при том, что языковая конструкция «единство системы публичной власти» в отечественном конституционном законодательстве появилась сравнительно недавно, категория «публичная власть», являющаяся системообразующей для названной концепции, присутствовала ранее в практике Конституционного Суда Российской Федерации, а вместе с тем давно используется в теории государства и права и конституционном праве. Сразу заметим, что в рамках настоящей работы термины «концепция» и «идея» используются как равнозначные по смыслу.

Сопряжённость публичной власти с государством и правом отсылает к различным историческим периодам. Если рассмотрение феномена власти, сущности государства и его устройства впервые встречается в произведениях античной литературы (Аристотель, Платон), то осознание основополагающих признаков государства, учитывающих многообразие структуры общества, теорию суверенитета, теорию разделения властей, от-

носится к периоду Нового времени (Иоганн Альтузий, Гуго Гроций, Томас Гоббс, Джон Локк, Шарль Луи де Монтескьё). С ещё более поздним периодом связано выделение различных видов общественной власти (Макс Вебер). Приведённый перечень исторических периодов некоторых политико-правовых концепций с указанием их авторов, не является исчерпывающим и затрагивает лишь отдельные вопросы, составляющие общую концепцию единства системы публичной власти, которая состоялась как самостоятельная идея только в новейший период истории.

Признавая за каждой теорией происхождения государства достоинства и недостатки, исходим из того, что государство и право порождены обществом, а потому публичная власть имеет социальную природу. Искомое теоретико-правовое начало публичной власти восходит к использованию легального и легитимного принуждения в обществе. Современными отечественными правоведами представлено множество дефиниций для публичной власти, в общем виде представляющих её как верховную власть в государстве, происходящую от общества и осуществляемую народом или специально созданными для этого структурами [1, С. 173–177].

Не будет лишним констатировать, что публичная власть — это неотъемлемый признак любого состоявшегося государства, а это значит, что и система публичной

власти является общетеоретическим понятием и не может быть использована исключительно по отношению к национальному подходу организации публичной власти. Такой вывод подкрепляется этимологическим происхождением категории «публичная власть» [2, С. 16–17]. Что касается концепции единства системы публичной власти, то её формированию предшествовало становление политико-правовых учений представителей стран Западной Европы и Соединённых Штатов Америки, которые впоследствии были реализованы в демократических государствах по всему миру.

Общество, само по себе, не имеет специализированной системы управления, однако без неё не может существовать. Под обществом в данном случае подразумевается универсальная характеристика для конкретного социально-исторического организма. Разделяем позицию Семенова Ю.И., выраженную в том, что этническое происхождение и язык, в отличие от преемственности культурного опыта, далеко не всегда формируют отдельный социальный организм [3, С. 33–45]. Множественность значений для терминов «народ» и «общество» не препятствует заключению о том, что для появления народа необходимо возникновение устойчивой и территориально упорядоченной общности людей. Как бы то ни было, сопоставление общества и народа связано с пониманием государства в его юридическом и социологическом смысле. Что, в конечном счёте, нашло отражение в конституционализме, предусматривающем выстраивание системы, учитывающей интересы человека, общества и государства, а вместе с тем достижение соглашения между властными структурами и народом [4, С. 35, 54].

В отсутствие прочной связи между государством и обществом возникает угроза существования, как для общества, так и для государства. В период государственных кризисов возможно противопоставление общества и государства, однако гражданские войны и революции внутри государства, межгосударственные конфликты и интервенции — промежуточные состояния, они имеют свой конец и имеют своё начало. От исхода подобных событий и процессов одновременно зависит судьба и общества, и государства.

Возникновение иных форм и территориальных уровней публичной власти, помимо государственной власти, отражает в себе многоплановость общества, что не исключает его изначальной связи со сформированным государством, но и не является поводом для взаимозаменяемости понятий «публичная власть» и «государственная власть». Безусловно, федерализм и теория местного самоуправления, как основания для децентрализации публичной власти оказали существенное влияние на формирование анализируемой концепции. Государство ограничено в ресурсах при удовлетворении потребностей общества, что требует особого подхода

к организации в нём публичной власти с учётом территориальных уровней [5, С. 14, 18]. Едва ли целесообразно выделение единства и системности публичной власти в централизованном унитарном государстве.

Не вдаваясь в обсуждение воззрений исследователей о демократии и её критике представителями разных эпох, заключим о решающей роли демократии при реализации единства публичной власти. А.Г. Головин резюмирует, что публичная власть и гражданское общество совместно воплощают идею делегирования власти народом [6]. Использование представительства при осуществлении верховной власти в государстве предопределено тем, что народ в силу множества факторов не имеет реальной возможности на постоянной основе непосредственно участвовать в принятии властных решений. При этом элементы гражданского общества не приходится рассматривать как субъекты, представляющие волю всего общества. Деятельность общественных организаций является эффективным инструментом обеспечения баланса интересов между государством и обществом, что не исключает проблем, связанных с достижением этого равновесия. Общественные организации стремятся к достижению целей, ради которых они создаются, в том числе такие цели могут быть политическими. Закономерным образом государство, в лице органов публичной власти, заинтересовано в создании условий, при которых деятельность общественных объединений ограничена. Только в по-настоящему демократическом государстве отношения между государством и элементами гражданского общества приобретают устойчивость и правовую определённость, в которой они взаимно заинтересованы.

Идея демократии и производный от неё принцип демократического государства не столько нуждаются в закреплении в законодательстве, сколько в формировании в действительности системы публичной власти, соответствующей демократическим принципам организации власти. Опираясь на эволюцию подходов к демократическому государству, Краснов М.А. замечает, что историческая устойчивость демократии во многом обусловлена социально-экономическими достижениями для обществ, где был выработан соответствующий подход к формированию власти [7, С. 11–12]. Придерживаясь конституционно-правового подхода при исследовании демократии, специалист обоснованно выделяет неразрывную связь демократии с суверенитетом и принципом разделения властей [7, С. 21]. На наш взгляд, применительно к единству системы публичной власти, перечисленные основополагающие идеи и соответствующие им принципы включают также идею и принцип правового государства.

Следуя традиционному подходу, базовые признаки государства образуют триаду, где территория — объект,

народ и органы публичной власти — субъекты или носители власти, а государственная власть — то, что связывает субъект и объект, при этом государственная власть суверенна [8, С. 103]. Взгляд на государство, только как на форму организации государственной власти, состоящей из органов и должностных лиц, вне её субъективной связи с народом, сводит к минимуму ценность государства для составляющего его народа [9, С. 11]. И что немало важно, исключает реализацию демократических идей в таком государстве. Сугубо объективный характер территории, лишённой человеческого воздействия, несколько не приближает к познанию властных отношений, возникающих в человеческом коллективе, ассоциированном с такой территорией.

Для единства системы публичной власти принципиальное значение имеет, что не органы государственной или муниципальной власти обладают суверенитетом, а люди — народ, проживающий в государстве. Впрочем, говоря о теории суверенитета нужно учитывать различные виды суверенитета, их сущность и специфику. Согласимся с Ульяновым А.Ю. в том, что именно народный суверенитет является основой единства публичной власти [10, С. 53–54]. Осуществление публичной власти народом непосредственно или через органы публичной власти рассматривается как реализация народовластия в рамках конкретного демократического государства. Речь о народе, в данном случае, идёт в его государственном смысле, как о единственном источнике и носителе власти по отношению к любому территориальному уровню публичной власти в государстве.

Не имея притязаний на осуществление всеобъемлющего анализа проблем, связанных с теорией разделения властей в государстве и идеей правового государства, затронем главным образом их основную суть во взаимосвязи с единством системы публичной власти.

Обозревая труды Монтескьё, Т.Е. Зюзина замечает, что трансформация отношений в сфере организации власти в государствах за прошедший период претерпела изменения, в то время как выводы французского учёного сохранили свою историческую значимость [11, С. 133]. Минувя дискуссию о соотношении государственной и публичной власти, заметим, что единство системы публичной власти, выявляемое и реализуемое в более поздний период, закономерным образом влечёт за собой заимствование основных положений из теории разделения властей. Единство системы публичной власти затрагивает ту же сферу общественных отношений, что и теория разделения властей, и связана с реализацией властными структурами в государстве своих полномочий. Соответственно разделение властей направлено

на разграничение полномочий и компетенций органов публичной власти, что опять же может быть достигнуто только при наличии единой системы, основанной на демократических принципах. Концепция единства публичной власти акцентирует внимание на поддержании целостности всей системы органов, осуществляющих публичную власть на различных территориальных уровнях, что, впрочем, не препятствует широкому пониманию идеи разделения властей в её вертикальном и горизонтальном проявлениях.

Правовое государство как идея и как реализованный конституционный принцип имеет длительную историю [12, С. 9–19]. Идея правового государства представляется как концепция, принцип демократического государства, этап развития человеческого общества, доктрина, социальная ценность. В правовом государстве деятельность органов публичной власти ограничивается правом, а вместе с тем складываются условия для явного различия сферы отношений с участием государственных структур и без их участия [13, С. 21–29]. Сущностная характеристика идеи правового государства — признание и гарантия прав и свобод человека, в этих целях и осуществляется выстраивание системы публичной власти [14, С. 19]. Стоит учитывать, что обеспечение единства системы публичной власти не представляется возможным вне обеспечения единства правового пространства, то есть, создания строго упорядоченной единой системы правовых актов для всей территории государства. Определённо, претворение в действительность идеи правового государства осуществимо лишь при должном уровне правовой культуры у граждан, уважающих закон и реализующих принадлежащие им права.

Таким образом, формированию идеи единства системы публичной власти, как современной политико-правовой концепции, предшествует практическая реализация демократической идеи и выстраивания демократического государства. Признание и констатация единства системы публичной власти закономерным образом происходит только в современный период истории, когда своё развитие получил конституционализм, а децентрализация публичной власти на разных территориальных уровнях является распространённым явлением не только в федеративных государствах. В свою очередь единство системы публичной власти консолидирует совокупность выявленных в науке идей и состоявшихся на практике принципов. Поэтому, идея единства системы публичной власти может быть охарактеризована как надстроечная концепция, в соответствии с которой поддерживается системное единство при организации публичной власти в государстве.

ЛИТЕРАТУРА

1. Обеспечение прав человека и осуществление публичной власти в современных условиях: проблемы и решения / С.А. Авакьян, М.В. Антонов, Н.В. Варламова [и др.]. Москва: Институт государства и права РАН, 2023. С. 560.
2. Чиркин В.Е. Народовластие и система органов публичной власти / В.Е. Чиркин // Российское государственное управление. 2014. № 2. С. 13–27.
3. Семенов Ю.И. Народ. Этнос. Нация. Статья 1. Общество, население, этнос / Ю.И. Семенов // Философия и общество. 2013. № 1(69). С. 21–55
4. Мамитова Н.В. Теория российского конституционализма: история и современность. Монография. М.: Издательство Российского государственного торгово-экономического университета, 2005. С. 184.
5. Коновалов Д.О. Единая система публичной власти как принцип российского федерализма: магистерская диссертация / Д.О. Коновалов; СЗИУ РАНХиГС. Санкт-Петербург, 2023. С. 106.
6. Головин А.Г. О взаимосвязи гражданского общества и публичной власти в контексте концепции делегирования власти народом / А. Г. Головин // Lex Russica (Русский закон). 2022. Т. 75, № 5(186). С. 71–88.
7. Краснов М.А. Конституционно-правовой смысл понятия «демократическое государство» / М.А. Краснов // Труды кафедры конституционного и муниципального права. Вып. 7. Судьбы конституционализма в России и современном мире. Москва: Юрист, 2012. С. 4–38.
8. Овсепян Ж.И. Основные научные концепции суверенитета: классические учения и развитие современного правопонимания / Ж.И. Овсепян // Известия Национальной академии наук Беларуси. Серия гуманитарных наук. 2016. № 4. С. 99–109.
9. Грачев Н.И. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства: основные закономерности и тенденции развития: Монография / Н.И. Грачев. М.: ООО «Книгодел»; Волгоград: Издательство Волгоградского института экономики, социологии и права, 2009. С. 468.
10. Ульянов А.Ю. Народный суверенитет как основа концепции «триединства» публичной власти / А.Ю. Ульянов // Уральский Форум конституционалистов: Материалы Десятого Уральского Форума конституционалистов, Екатеринбург, 01–05 октября 2024 года. Екатеринбург: Уральский государственный юридический университет им. В.Ф. Яковлева, 2025. С. 49–56.
11. Зюзина Т.Е. Единство и разделение властей в Западно-Европейской политико-правовой мысли: диссертация ... кандидата юридических наук; Дис. .. канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2009. С. 176.
12. Соколов А.Н. Правовое государство: от идеи до её материализации. Калининград: ФГУИПП «Янтарный сказ», 2002. С. 456.
13. Тиунова Л.Б. Конституция и правовое государство Учеб. пособие / Санкт-Петербург. гос. ун-т. СПб.: СПбГУ, 1992. С. 79.
14. Кондрашев А.А. Идея правового государства в России: определение и сущность / А.А. Кондрашев // Российское право: образование, практика, наука. 2017. № 1(97). С. 17–20.

© Коновалов Денис Олегович (den999@list.ru)

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»