

## СОВРЕМЕННЫЕ МОДЕЛИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

### *Территориальный публичный коллектив и публичная власть*

Феномен власти в сообществах людей<sup>1</sup> имеет множество характеристик (личная, публичная, корпоративная, политическая, военная, законодательная и т.д.). Исследование этого явления сопровождается острыми дискуссиями (есть даже призывы вообще отказаться от термина «власть» из-за путаницы, которую он якобы порождает<sup>2</sup>), возникают различные концепции власти как таковой и социальной власти в частности<sup>3</sup>. Одной из наиболее общих концепций такого рода, применимых к социальной власти в определенных коллективах людей (власти общественного объединения по отношению к добровольно вступившим в него членам, власти местного самоуправления муниципального образования, государственной власти и т.д.), является *коллективистско-волевая* концепция власти. Эта концепция связана с анализом отношений власти *внутри* сообщества людей, а не с внешним завоеванием или подчинением, хотя такое подчинение и является проявлением *власти извне*.

---

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

<sup>1</sup> В данной статье не рассматривается феномен власти как таковой, которую некоторые исследователи в качестве рабочего определения характеризуют просто: «А» поступает так, как желает этого «Б». Заметим также, что научное применение термина «власть» к отношениям в стаде животных, в колониях пчел и муравьев весьма проблематично, хотя некоторые политологи и использовали такую терминологию. См.: *Diverger M. Institutions politiques et droit constitutionnel*. P., 1966. P. 17.

<sup>2</sup> См.: *Даниленко В.И.* Современный политологический словарь. М., 2001. С. 137.

<sup>3</sup> Иногда вместо словосочетания «социальная власть» используют термин «общественная власть», однако подобное словоупотребление может порождать неясности при сопоставлении общественной и государственной власти, хотя латинское слово *socialis* действительно переводится на русский язык как общественный (ая/ое).

В этой концепции несколько составляющих. Во-первых, та или иная разновидность социальной власти (а не просто способов насилия) – это явление, *имманентно присущее коллективу*, сообществу (однако отнюдь не всякой группировке, о различиях мы скажем ниже). Если можно выделить какие-то периоды в процессе становления социальной власти, то абстрактно-исторически такая власть, как правило, продолжение особой формы руководства коллективом, которое проистекает, в частности, из общих интересов и необходимости выполнения общих дел. Такое руководство на определенной стадии является предтечей властвования, его формой, перерастает во власть, совмещается с ней и при определенных условиях может стать социальной властью. Последняя характерна лишь для определенного сообщества людей, законного или по крайней мере легитимного в представлениях его членов, причем такая власть, руководство этим сообществом имеет не только общие, но в какой-то мере и общественные интересы (например, не допустить анархии и распада общества или даже просто соорудить оросительные каналы для земледелия в странах Древнего мира).

Пираты на корабле, банда разбойников, иная преступная группировка во главе с «авторитетом» не являются подлинным коллективом, тем более, коллективом публично-правовым. Такое преступное объединение противостоит сообществу, отвергая его правила (в том числе и законы). У такой группировки, по существу, нет не только общественных, но и общих интересов: членами банды чаще всего движет стремление к личной наживе. Отношения в такой группировке не являются проявлением социальной власти; в данном случае нужно искать иной термин, ибо эти отношения не всегда осознаваемого, а часто механического подчинения, насилия.

Во-вторых, поскольку коллектив – это объединение, у которого есть общие интересы (иначе коллектив не возникает, это может быть иная группировка), то в нем наряду с «волей» его отдельных членов формируется *общая воля коллектива*. Она не является «суммой волей» членов коллектива или группировок внутри него, а складывается в едином процессе их *борьбы* (сопоставительности) и *сотрудничества*. Такая воля – решающая

предпосылка власти коллектива по отношению к его составляющим (членам, группировкам, избранному руководству и др.), а также для проявления этой власти вовне. Эта общая воля, однако, может быть присвоена отдельной группировкой внутри коллектива, сообщества, его руководством, в том числе посредством применения внешне демократических процедур, и тем самым получить извращенный характер, хотя выдается вовне за общую волю.

В-третьих, одна из главных целей коллектива – *самосохранение*. В частности, это связано с тем, что, несмотря на определенное единство, в коллективе, сообществе всегда есть различия воли отдельных лиц и существующих в этом сообществе группировок (они проявляют свою волю различными способами, в том числе путем голосования по замене руководства коллектива). Сами по себе различия являются первоначальной формой противоречий. Если они разрастутся до стадии непримиримых (антагонистических) противоречий, то могут привести к братоубийственной борьбе. Поэтому способы разрешения таких противоречий необходимо упорядочить, включить в определенные законные рамки. В любом сообществе необходимы и существуют *правила* для разрешения противоречий, принятые самим коллективом или установленные «сверху». Они воплощены в различных социальных (не только правовых) нормах.

В-четвертых, общая воля коллектива влечет за собой «отчуждение» воли его членов по многим вопросам деятельности коллектива путем их подчинения, а следствием различий или противоречий внутри сообщества является возникновение *обязывания, воздействия, принуждения*. Руководство уже включает какие-то элементы принуждения (например, психическое давление, связанное с авторитетом, положением руководителей). Социальная власть в сообществе предполагает осознание этого. Однако не всякая социальная власть – это публичная власть. Последняя не присуща, например, общественному объединению. Она возникает и существует в коллективах особого рода, создающих публично-правовые образования (например, субъект федерации или автономное образование, подробнее об этом мы скажем ниже). Такие образования неодинаковы, в том числе по

своим предметам ведения и полномочиям, в связи с этим различны и формы обязывания, воздействия, принуждения.

Авторитет – очень слабая форма обязывания, и нередко сложно провести границу между добровольно признаваемым авторитетом и обязыванием – подчинением чужой воле, изъятием собственной воли (ее главных элементов) и заменой ее чужой. Обязывание может быть очень мягким: крайняя мера воздействия в партии (ином общественном объединении) по отношению к ее члену, нарушающему устав, – исключение из организации, что является формой общественного воздействия.

Более жесткая форма обязывания – принуждение – типична для публично-правовых образований и публичной власти, которые будут рассмотрены ниже. В этих случаях коллективистско-волевая концепция власти реализуется с отчетливо выраженным элементом принуждения (изъятие собственной воли), в определенных ситуациях выступающим на первый план. Разрешенные законом формы принуждения, применяемые публичной властью, различны. В сообществе муниципального образования они являются мягкими (например, запрет на основании постановления муниципального схода или муниципального совета купаться в определенных водоемах или предписание о соблюдении тишины в ночное время, содержащееся в постановлении муниципального совета города, со слабыми формами воздействия на нарушителей). В территориальных автономных образованиях формы принуждения могут быть несколько суровее (например, установление сроков охоты в Автономной Республике Крым на Украине и наказаний в случае их нарушения – штраф, временное изъятие орудий охоты, а затем возможная их конфискация по суду). В субъектах федерации применяются более жесткие формы. Законами субъектов федерации может быть предусмотрено административное наказание (например, введенный в 2011 г. Законом города Москвы штраф в размере 1000 руб. за безбилетный проезд на городском наземном транспорте). Принуждение, установленное государством, может быть очень жестким: использование вооруженных сил при сессии (выходе) субъекта федерации, что не предусмотрено или прямо запрещено конституцией (имело место в Швейцарии, США, Ниге-

рии, России), ликвидация политической партии по решению суда при обращении регистратора (а в России и прокурора), если партия обычно после двух предупреждений не исправляет допущенные нарушения закона, применение тюремного заключения в отношении индивида и др.

В любом случае в связи с угрозой неблагоприятных последствий необходимо либо подчиниться коллективу (его руководству, органам, которые официально представляют коллектив), либо заблаговременно (до совершения правонарушений, до возникновения обязанностей перед коллективом или после погашения таких обязанностей) покинуть его (прекратить членство в партии, переехать на жительство в иное муниципальное образование, изменить гражданство и не участвовать в формировании воли данного сообщества). В этом случае прекращаются и властно-принудительные отношения с данным коллективом, его руководством, его властью.

В-пятых, хотя социальная власть объективно обусловлена и проистекает в конечном счете из воли коллектива, сообщества, она, как уже упоминалось, может быть присвоена определенной группой (например, руководством коллектива, его лидерами) или личностью (пожизненным и даже наследственным президентом или лидером правящей партии и государства в некоторых развивающихся и иных странах). В современном асимметричном обществе (а в обозримой перспективе оно и не может быть иным) реальная социальная власть находится в руках того социального слоя, который *доминирует в обществе* экономически, социально, политически и идеологически. Таким слоем в определенных странах может быть преобладающий в обществе «средний класс» (в России пока этого нет). Рычаги власти могут быть сосредоточены в руках еще более узкой группировки, лидеров, политической элиты, которые могут выражать или не выражать интересы сообщества, а иногда даже расходиться по частным вопросам с позицией доминирующего социального слоя, поскольку у элиты есть и собственные интересы.

Из сказанного видно, что коллективы людей и власть в них бывают самыми различными. Коллективами особого рода являются *территориальные публично-правовые коллективы* – сооб-

щества людей, живущих на территориях с фиксированными границами разного рода. К их числу относятся: само государственно-организованное общество той или иной страны (оно различается довольно существенно, и, например, в Китае и Германии существуют разные по своей природе общества); народ, организованный в рамках субъекта федерации (в Татарстане в России или в штате Техас в США) и являющийся частью государственно организованного общества той или иной страны; население автономных территориальных образований (Крыма или Шотландии) или муниципального образования (в крупном государстве имеются десятки тысяч муниципальных образований: в 2011 г. в России их было 23 304, во Франции – более 36 тыс., в Китае, где, правда, концепция местного самоуправления не признается, имеется 91 тыс. волостей и поселков).

В России существуют также другие своеобразные территориальные публичные коллективы – подвижные родовые общины коренных малочисленных народов, создающие свои органы самоуправления. В Норвегии, Швеции, Финляндии есть коллективные образования саамов, создавшие свои «саамские парламенты», которые, однако, не принимают законы (правительства государств обязаны запрашивать их мнения при решении определенных вопросов).

В Австралии, Канаде, США, Новой Зеландии созданы резервации для коренных народов (индейцев, маори). Такие образования имеют некоторые признаки территориальных коллективов, но не являются в полной мере ими, поскольку во многих случаях коренные народы в свое время были насильственно переселены в места нового жительства и полного самоуправления не имеют. В резервациях есть племенные советы и иногда даже своя полиция (США), но они находятся под контролем федеральных властей (но не властей штатов). Не являются в полной мере территориальными коллективами и союзные или федеральные территории (владения), находящиеся также под управлением федеральных властей. Наконец, не образует собственно территориального коллектива население административно-территориальной единицы, управляемой должностными лицами, назначенными «сверху» (например, 12 административных окру-

гов в городе Москве – Восточный, Северный, Южный, и др., которые не имеют собственных выборных органов и управляются назначенными префектами). Создание населением собственных выборных органов – один из главных признаков территориального публичного коллектива, в рамках которого существуют и другие (общественные и иные) объединения населения.

С понятием территориального публичного коллектива связано понятие *территориального публично-правового образования*. В современных условиях территориальные публичные коллективы, как правило, создают различные формы территориальных публично-правовых образований. На наш взгляд, в России такими формами являются: само государство в его границах, субъект федерации – государственное (государствоподобное) образование, автономное территориальное образование, муниципальное образование, общинное публично-правовое образование коренного малочисленного народа. Именно с этими территориальными публичными образованиями, по нашему мнению, связано существование особой *публичной власти*.

Юридически власть таких образований (социально производная от их коллективов, населения) выражается прежде всего в их предметах ведения и полномочиях (это не следует смешивать с компетенцией их органов, хотя этот термин и используется в зарубежном законодательстве по отношению к субъектам федерации). Свои предметы ведения и полномочия имеет государство (например, в России исключительные федеральные предметы ведения и полномочия предусмотрены в ст. 71 Конституции РФ), субъекты федерации имеют кроме совместных с федерацией свои предметы ведения и полномочия (в том числе исключительные – ст. 73 Конституции РФ), автономные образования – свои (например, полномочия Крыма установлены Конституцией Украины 1996 г. и продублированы в Конституции Автономной Республики Крым 1998 г., полномочия Шотландии установлены законом британского парламента – Актом о Шотландии 1998 г., полномочия Уэльса – актом парламента 2006 г.). Все это – выражение собственной власти публично-правовых образований, хотя заметим (подробнее будет сказано ниже), что все эти предметы ведения и полномочия юридически закрепле-

ны в *актах государства* (в конституциях, а в Великобритании, где нет консолидированной конституции, в законах парламента).

Публично-правовые образования, иные, чем государство, существуют на территории последнего, на государственной территории (иной легальной и легитимной ситуации не бывает). Естественно, что на территориях таких публично-правовых образований наряду с их собственной публичной властью (в пределах их полномочий) осуществляется также суверенная власть государства, распространяющаяся на всю территорию страны, действуют органы вышестоящих публично-правовых образований в тех пределах, которые определены конституцией и законами государства (например, в муниципальных образованиях субъектов федеративного государства действуют территориальные подразделения органов исполнительной власти федерации и ее субъекта). Такие акты и органы, однако, не должны нарушать определенной самостоятельности публично-правовых образований как формы реализации воли их населения. Пределы такой самостоятельности определены конституцией и законами государства (например, для муниципальных образований это вопросы местного значения).

Обобщая признаки существующих разновидностей публично-правовых образований, можно сказать, что такое образование – это *территориальное структурно-функциональное формирование территориального публичного коллектива, обладающее в рамках конституции и законов государства собственной публичной властью, использующее ее для организации жизнедеятельности определенных сторон своего территориально-публичного коллектива и несущее ответственность за действия (бездействие) своих органов и должностных лиц.*

В некоторых странах отдельные виды публично-правовых образований рассматриваются как юридические лица публично-го права. В России этого нет, внесенные в 2012 г. поправки в ГК РФ по-прежнему не решают этого вопроса. Видимо, лишь уступая критике, авторы поправок разделили коммерческие организации на публичные и частные, что остается не очень понятным. Между тем в некоторых федеральных законах, указах Президента РФ, постановлениях Правительства многие органы государ-

ства (министерства, службы, агентства, Администрация Президента, Счетная палата и др.), органы субъектов РФ (законодательные и исполнительные, а также другие), органы местного самоуправления названы юридическими лицами. В приказах министров (например, МВД) юридическими лицами названы главные управления в субъектах РФ, отделы и отделения полиции. Однако это вовсе не публичные коммерческие организации, а юридические лица другого качества – юридические лица публичного права. Пока цивилисты не обратятся к исследованиям по вопросам публичного права, а исследователи публичного права не усвоят концепций цивилистики и все вместе не вырабатывают терминологию, отвечающую современным условиям, некоторые классификации могут остаться только игрой слов.

Между тем это не только академическая проблема. Правильное решение вопроса о юридических лицах публичного права имеет огромное практическое значение для реализации положений ч. 2 ст. 46 Конституции РФ о праве обжаловать в суд решения и действия органов государственной власти и местного самоуправления и их должностных лиц, а также ст. 53 Конституции РФ о праве на возмещение государством (следовало бы добавить: и другими органами публичной власти) вреда, причиненного органами государственной власти или их должностными лицами. Такие юридические лица выступают совершенно в ином качестве в отношениях с гражданином, чем так называемые публичные коммерческие организации. Это – властвующая сторона, и разница весьма ощутима. Многие знают это на своем личном опыте.

#### *Публичная и государственная власть*

Термин «публичный (ая/ое)» применялся еще в Древнем Риме. Так римляне обозначали то, что является государственным, а также общим, общественным. Республика, заменившая монархию, в переводе – общее, публичное дело (*res* – вещь, дело + *publica* – общее). Позже в римском государстве появились муниципии – города с собственным самоуправлением (по современной терминологии – местным). Но римские юристы занимались в основном частным правом, создав в этой сфере прекрасные образцы, публичное право они практически не разрабатыва-

ли. Соответственно, они не различали государственную и иную публичную власть, да и различать, как правило, было нечего: провинции находились под управлением Рима, хотя в определенные периоды проявляли самостоятельность, а иногда определенная доля самостоятельности им предоставлялась официально. На юридическую трактовку таких явлений, как муниципии, они большого внимания не обращали, хотя у муниципий были некоторые собственные полномочия.

Институты римского частного права были позже заимствованы (с некоторыми изменениями) 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 продолжил эту традицию. На соседних страницах своей работы «Происхождение семьи, частной собственности и государства» Ф. Энгельс использует как тождественные термины: 1) *die öffentlicher Gewalt, die öffentlicher Macht* (переведен на русский язык как публичная власть) и 2) *die Staatsmacht, die Staatsgewalt* (допускает только однозначный перевод – государственная власть). Что же касается *öffentlicher*, то в своей основе – это «публичный (ая/ое)» (его основа – *offen* – в смысле общий, открытый для всех), хотя в некоторых словосочетаниях *öffentlicher* может быть переведен как государственный (например, *ein öffentlicher Angestellter* – публичный служащий, для российского менталитета: находящийся на государственной службе). Ф. Энгельс в числе признаков государства как особого явления, сменившего первобытно-общинную организацию, назвал публичную власть (*öffentlicher Gewalt*). В российских учебниках по теории государства и права в соответствии с тезисом Ф. Энгельса всегда указывалось, что публичная власть – основной признак государства. Эта характеристика сохранилась в российской литературе и в настоящее время.

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 по общественным наукам того времени (тогда было несколько федераций, почти все из них находились в далекой Америке, в Европе – только Швейцария), да и позже эта проблематика не получила должного освещения<sup>4</sup>. Создание территориальных автономных образований конституциями не предусматривалось. Муниципальные образования по традиции существовали 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. Среди приблизительно 210 государств мира имеется почти 30 федераций, а число их субъектов (штатов, земель, провинций и др.) составляет более 400. В 20 государствах созданы территориальные автономные образования, их общая численность – более 200 (только в одном Китае 154 автономных образования). В отдельно взятом крупном государстве существуют десятки тысяч муниципальных образований. Такие публично-правовые образования имеют собственные предметы ведения и полномочия (местного значения в муниципальных образованиях, местного или регионального значения в территориальных автономных образованиях, регионального значения на уровне субъекта федерации, государственного значения на общенациональном уровне), свои органы (например, законодательные собрания в субъектах РФ, парламент в Шотландии, Президент Татарстана, правительство Нижегородской области, советы и мэры в муниципальных образованиях Франции и др.). В пределах своей компетенции они 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

---

<sup>4</sup> М.Х. Фарушкин и А.М. Фарушкин 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.: *Фарушкин М.Х., Фарушкин А.М. Субъекты федераций: сравнительное исследование.* Казань, 2009. С. 4.

проводятся выборы представительных, а иногда и исполнительных органов – губернаторов, мэров). Словом, находящиеся в составе государства публично-правовые образования осуществляют собственную власть на своей территории в пределах, установленных конституцией и законами государства предметов ведения и полномочий.

Во всех основных законах субъектов РФ говорится о «своей власти» (или при использовании иных слов, но в аналогичном значении). В качестве примера сошлемся на положения ст. 7 Устава Воронежской области в редакции 2010 г.: «...Жители Воронежской области осуществляют свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти Воронежской области»<sup>5</sup>. О формулировке «государственная власть Воронежской области» мы скажем ниже<sup>6</sup>, 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 собственных предметов ведения. Отрицать это невозможно. Тот, кто подвергался штрафу по законам субъекта федерации, к кому были применены иные наказания (в США по законам штатов – вплоть до тюремного заключения, а иногда и смертной казни, да и в России мировой судья, а это суд субъекта РФ, 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. Последняя осуществляется на всей территории государства и, разумеется, на территории каждого из публично-правовых образований, но это власть государства, а не того или иного публично-правового образования. На территориях последних (это части государственной территории) действуют созданные государством органы и

---

<sup>5</sup> Устав Воронежской области. Комментарий. Воронеж, 2010. С. 36.

<sup>6</sup> Аналогичная формулировка, являющаяся порождением неточностей формулировок Конституции РФ, повторяется во всех основных законах субъектов РФ.

назначенные от имени государства должностные лица (например, губернаторы штатов в Индии или губернатор автономных Аландских островов в Финляндии, федеральные суды в России, представитель Президента Украины в Крыму, главные управления, отделы и отделения министерств и ведомств в субъектах РФ и крупных муниципальных образованиях). Нередко эти 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), или регистраторы (представители правительств земель в Германии).

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*. 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 РФ так же, как и гражданин. В этом отношении публичная власть универсальна, она обладает правом публично-го принуждения в любом публично-правовом образовании, хотя формы принуждения, которые можно использовать, конечно, неодинаковы.

В иных, чем государство, публично-правовых образованиях их «местная власть» не может быть социально отличной от власти государства: у них общая социальная природа. 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) следует государственное принуждение. Такие меры имели место в некоторых странах, в том числе в России (например, роспуск представительных органов, занявших иную позицию, чем государственная власть, в городах Петрозаводске и Твери в 2006 и 2012 гг.), Румынии (роспуск совета г. Бухареста в 2002 г.).

В Мексике неоднократно использовалась так называемая федеральная интервенция для смещения органов власти штатов, в Индии более сотни раз в штатах вводилось президентское правление.

В обычных условиях социальная *сущность* власти в государстве и государственных образованиях одинакова и не должна быть иной. Однако в то же время социальный и юридический источники публичной государственной власти и публичной власти иных публично-правовых образований необходимо различать. В демократических странах социальный источник государственной власти – это воля народа, образующего общество. Юридически это закрепляется конституцией государства на основе суверенности, неограниченности такой власти. С этим связан и принцип верховенства государственной власти по сравнению со всеми иными публично-правовыми образованиями.

Социальный источник собственной («своей») власти в других публично-правовых образованиях одновременно и такой же (теоретически население таких образований в своей совокупности формирует общую государственную волю), и несколько иной (это ведь другой коллектив, иное сообщество), чем в государстве. В данном случае это воля народа (населения) этого публично-правового образования. Следовательно, при единой сущности *содержание* публичной власти в разных публично-правовых образованиях может быть и является неодинаковым. Юридически это выражается в разных предметах ведения и полномочиях тех или иных публично-правовых образований (это легко увидеть, сравнив предметы ведения и полномочия, например, субъекта федерации и муниципального образования в РФ). Отсюда вытекает и существование разных моделей публичной власти, соответствующих имеющимся в государстве территориальным публичным коллективам и публично-правовым образованиям.

Все это находит свое выражение в конституциях субъектов федераций (в США особенно отчетливо в старых конституциях штатов, принятых накануне провозглашения независимости США, в Германии – при сопоставлении полномочий федерации и земель, в России – в конституциях республик и в уставах дру-

гих субъектов Федерации), в выраженной на референдуме 1998 г. воле народа Шотландии, проголосовавшего за автономию, в уставах муниципальных образований, определяющих в соответствии с законом их полномочия.

В конституциях зарубежных федераций, в конституциях их субъектов отсутствуют четкие формулировки, указывающие на различия природы публичной власти государства и других публично-правовых образований (хотя один из важнейших признаков – суверенность, верховенство государственной власти всегда выделяется). В основных законах субъектов РФ есть формулировки, непосредственно указывающие на конкретный социальный источник их публичной власти. Например, ст. 4 Устава Ставропольского края 1994 г. устанавливает: «Источником государственной власти в Ставропольском крае является его население». Хотя на деле речь должна идти не о государственной власти (Ставропольский край, как и другие субъекты РФ, не государства), а о публичной власти, сам подход к определению социального источника собственной власти субъекта РФ (а методологически также и иного публично-правового образования) является новым в законодательной практике и науке.

Вместе с тем собственная власть субъекта федерации, иного публично-правового образования – это часть власти всего государственно-организованного сообщества. Она действует в этой системе, и система оказывает на нее решающее воздействие, как и на каждый из своих элементов. Поэтому в демократическом государстве складывается единая система публичной власти народа в ее различных публично-правовых формах. Элементы этой власти можно и нужно различать, их можно обособлять для научного исследования, но их нельзя разрывать.

Собственная власть каждого вида публично-правового образования, иного, чем государство, осуществляется в определенных рамках, в соответствии с предметами ведения и полномочиями, установленными Конституцией РФ и федеральными законами (это относится и к другим федерациям, региональным и унитарным государствам). Поэтому юридические источники собственной публичной власти субъекта федерации (иного публично-правового образования) несколько иные, чем их социаль-

ные источники. Ими являются прежде всего акты государства (в первую очередь конституция государства), наделяющие публично-правовые образования предметами ведения и властными полномочиями, а также принятые в соответствии с конституцией и законами государства собственные правовые акты (прежде всего основополагающий акт публично-правового образования – конституция, устав).

#### *Основные особенности моделей публичной власти*

Та или иная модель публичной власти, отличающаяся определенными специфическими характеристиками, соответствует выделенным выше основным видам публично-правовых образований, существующих в современном мире. Это суверенная государственная власть, государствовподобная власть субъекта федерации, автономная публичная власть территориальных образований, наделенных особым статусом, муниципальная публичная власть и общинно-родовая власть в публично-правовых образованиях коренных малочисленных народов. Любая модель публичной власти предполагает создание органов публичной власти, осуществляющих в масштабе своей территории властное управление, которое иногда в отличие от администрирования на уровне государства в целом называют государственным управлением в широком смысле этого слова.

1. Своеобразие государственной власти заключается в том, что она распространяется на всю территорию государства (в том числе и на корабли, самолеты, плавающие и летающие под флагом государства), остальные модели публичной власти действуют только в рамках своей территории. Государственная власть суверенна и верховна. Она 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 и изменение субъектов федерации в Индии, при этом не требуется даже их согласия, достаточно только выслушать мнение штата) или подтверждает создание иных публично-правовых образований и юридически наделяет их публичной властью (Россия). Предметы ведения и полномочия

иных, чем государство, публично-правовых образований прежде всего опираются на конституцию, законы государства, а затем уже на собственные основные источники права – на конституции и уставы субъектов федераций или автономных образований, уставы муниципальных образований.

2. В Конституции РФ (ст. 5, 73, 77) власть субъектов Федерации также называется государственной, однако вряд ли это правильно. На территории субъектов Федерации, как и на всей государственной территории, государственная власть представлена федеральными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства, нормативными правовыми актами других государственных органов, а также деятельностью «делегатур» государственной власти на местах – главных управлений министерств, федеральных судов, прокуратуры РФ и т.д.

Публичная власть субъектов федерации называется также государственной в Конституции Венесуэлы 1999 г. Однако, если исходить из этого, то окажется, что в России 84 государственные власти (РФ и 83 субъектов Федерации), а в Венесуэле – 29 (федерация и 28 субъектов). Такой подход уже привел к тому, что в законодательстве России появились две разновидности государственной собственности на землю, а также государственной службы (РФ и субъектов Федерации) и т.д. Все это ведет к огромной правовой путанице.

В конституциях и законах других федераций отсутствуют характеристики региональной публичной власти, однако в конституциях Мексики 1917 г. и Швейцарии 1999 г. упоминается суверенитет субъектов федерации, правда, в вопросах внутреннего значения и в рамках федеральной конституции. Ясно, что речь идет не о государственном суверенитете, и употребление самого термина «суверенитет» в данном контексте не совсем верно. Публичная власть субъекта федерации – это не государственная, а государствовподобная власть государственного образования. Иерархически она подчинена федеральной государственной власти с учетом принципа верховенства федерального права и возможности осуществления федерального принуждения в отношении субъекта федерации. В то же время субъекты федерации обладают исключительными полномочиями (на кон-

ституционном уровне это закрепляется путем выделения перечня их предметов ведения или закрепления за ними остаточных полномочий)<sup>7</sup>. Субъекты федераций, как правило, имеют свои конституции (в России конституции имеют только республики, а остальные субъекты РФ – уставы, в Индии у штатов своих конституций нет). Иногда они имеют собственное гражданство (например, в США), однако практического значения такое гражданство не имеет.

3. Автономная публичная власть существует в двух разновидностях – как законодательная и административная, 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) 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, Аландские острова в Финляндии, Республика Каракалпакия в Узбекистане, Автономная Республика Нахичевань в Азербайджане и др. К этой же группе, по существу, относится Автономная Республика Крым на Украине. В соответствии с Конституцией Украины 1996 г. она имеет собственные полномочия, но высший представительный орган Крыма в отличие от большинства других автономных образований законы издавать не вправе. Акты, называемые законами, издает только высший представительный орган Украины – Верховная Рада, Крым принимает свои постановления, но не законы.

Территориальных образований, наделенных сугубо административной автономией, в мире сравнительно немного (если

---

<sup>7</sup> 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).

не считать автономии в Китае): Уэльс в Великобритании, два автономных округа на побережье Никарагуа, населенные 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 РФ, и не следует ошибочно относить их к публично-правовым образованиям типа автономий<sup>8</sup>.

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, Гренландия<sup>9</sup> и некоторые другие территориальные образования, наделенные законодательной 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 быта населения, проживающего на соответствующей территории. В Китае, где существуют три разновидности территориальных образований, обладающих административной автономией (пять автономных районов, 30 автономных округов и автономные уезды), 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, с разрешения соответствующих органов.

4. Муниципальная публичная власть – негосударственная власть территориального публичного коллектива по вопросам местного значения. Она действует в форме местного самоуправ-

---

<sup>8</sup> См.: *Кутафин О.Е.* Российская автономия. М., 2006. С. 345.

<sup>9</sup> Гренландия в отличие от ее метрополии – Дании даже имеет особый договор с Европейским союзом.

ления. 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 существуют муниципальные образования, они различаются довольно 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 (такowymi могут быть и самые крупные города) и единицы регионального типа, в которые территориально (но не по подчиненности) входят другие муниципальные образования.

В литературе принято выделять различные системы местного самоуправления: 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.). В соответствии с романо-германской моделью такие лица назначаются в региональные и муниципальные образования, где осуществляют полномочия, принадлежащие государству (иногда также субъекту федерации)<sup>10</sup>. Наряду с ними действуют избранные населением органы местного самоуправления, 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.

---

<sup>10</sup> В низовые (общинные) муниципальные образования такие чиновники не назначаются.

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 существуют совещательные советы из чиновников и местных общественных деятелей при назначенных представителях государства или субъекта федерации (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 литературе развитие законодательного регулирования и организация управления в общинно-родовых образованиях детально исследованы В.А. Кряжковым<sup>11</sup>.

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,

---

<sup>11</sup> См.: *Кряжков В.А.* Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М., 2010.

принадлежащими 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, официальным представителем общины является председатель правления. Кроме того, общины могут избирать уполномоченных, которые представляют общину в отношениях с органами публичной власти и юридическими лицами по определенным вопросам.

\* \* \*

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

*Т.А. Васильева\**

## **ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ**

В настоящее время к органам публичной власти предъявляются совершенно иные требования, чем ранее. Сегодня в основе распределения компетенции между органами публичной

---

\* Заведующая сектором сравнительного права Института государства и права РАН, доктор юридических наук, доцент.