

УДК 342.31

ОБЩЕСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ КАК ПОДСИСТЕМА ЕДИНОЙ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В КОНТЕКСТЕ СОВРЕМЕННОГО КОНСТИТУЦИОНОЛИЗМА

ЧЕРТКОВ Александр Николаевич,
доктор юридических наук, доцент,
главный научный сотрудник
Центра исследований проблем
территориального управления и самоуправления,
Московский государственный
областной университет

Аннотация. В статье рассматривается феномен общественной власти или власти гражданского общества как подсистемы единой публичной власти, основные формы ее осуществления и ее социально-правовое значение. Конституционная реформа в России как новый этап развития конституционализма предоставляет не только доктринальное, но и нормативное определение публичной власти и ее составляющих, позволяющее выделить подсистему общественной власти. Современный конституционализм связан с осмыслением и последующим конституционным закреплением категории «общественная власть» в конституциях современных государств, прежде всего России.

Ключевые слова. Конституционализм, публичная власть, общественная власть, гражданское общество, подсистемы власти, единство власти.

Развитие конституционализма традиционно связано с вопросами осуществления публичной власти, в том числе ее разделении (дифференциации) по подсистемам, направлениям реализации и уровням осуществления.

Понятие «публичная власть» используется в науке и практике в двух базовых значениях – как система управления общественными делами, и как родовое обозначение орга-

нов государственной власти и местного самоуправления в их совокупности [1]. Это разновидность власти, наиболее нормативно-институализированная и определяющаяся общими интересами, общим благом [2].

Нередко категория «публичная власть» подается как власть, обособленная от общества, в чем и усматривается ее ключевая характеристика. Полагаем, что в этом случае происходит смешение публичной власти с одной из ее подсистем – государственной властью. В науке отмечается, что публичная власть есть особая власть, не совпадающая по объему с властью государственной [3]. А ключевым свойством власти государственной, как и публичной, видится сочетание сущностного единства власти и дифференциации подсистем ее осуществления [4].

До 2020 года мы имели лишь доктринальный подход к пониманию состава и организации публичной власти, нормативного закрепления она не имела. Значительной новеллой конституционного регулирования власти в России стало введение в Конституцию категории «публичная власть» и конституционное урегулирование основ ее организации. Данный шаг видится важным и своевременным. Следует согласиться с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в его Заключении от 16 марта 2020 года на федеральный закон о поправках в Конституцию Российской Федерации. Действительно «принцип единой системы публичной власти, хотя и не нашел буквального закрепления в главе 1 Конституции Российской Федерации, вместе с тем имплицитно следует» из многих конституционных положений. Данная позиция доказывалась многими российскими правоведами с момента принятия Конституции и до внесения в нее поправок в 2020 году.

Во всех научных источниках однозначно говорить о государственной и муниципальной подсистемах публичной власти. К сожалению, в ряде случаев данные подсистемы противопоставлялись, что преодолевается развитием конституционализма в России, в частности, внесением поправок в Конституцию Российской Федерации, закрепляющих сам термин «публичная власть», провозглашающих единство и взаимо-

действие органов государственной власти и органов местного самоуправления как двух подсистем публичной власти.

Важно подчеркнуть, что многие исследователи, включая автора данной статьи, писали о единстве государственной и всей публичной власти задолго до конституционной реформы [5]. К 2019 году научные коллективы отстаивали данное единство, фактически реализуемое в ряде субъектов Российской Федерации [6].

Действующая редакции Конституции Российской Федерации отныне содержит формулу, что органы государственной власти и органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти. Подчеркнем, что они не образуют эту систему, а лишь входят в нее. Отсюда ясно, что в систему публичной власти входит как минимум третья подсистема, помимо государственной и муниципальной. При этом оценивая состояние государственной и муниципальной властей, ученые оговаривались, что структура публичной власти предполагает наличие как минимум двух подсистем – государственной и местной [7], предполагая и иные подсистемы.

Третьей подсистемой системы публичной власти является общественная власть или власть гражданского общества, включая постоянно функционирующие, структурированные общественные объединения, начиная с политических партий, иных объединений и движений вплоть до временных собраний, например, участники публичных акций (митинга, демонстрации, шествия). Выключение общественной власти из контекста осмысления конституционализма подрывает саму суть власти, строящейся на началах народовластия, принадлежности власти народу.

С.А. Авакьян выделяет три вида самоорганизации граждан, реализующих общественную власть:

1) группы и объединения по своим интересам, включая и цели влияния (воздействия) на органы государственной власти и органы местного самоуправления (политические партии, иные общественные объединения, группы по интересам и т.д.);

2) организационные средства самовыражения и прежде всего влияния на общественно-политическую ситуацию

в стране, на конкретной территории (демонстрации, шествия, митинги и т.п.);

3) организационное как будто бы индивидуальное, но на деле превращающееся в массово-коллективное влияние на процессы формирования и принятия решений компетентными государственными и муниципальными органами (обсуждения проектов законов и иных нормативных правовых актов, публичные слушания, проявления инициатив и направления их на интернет-сайты для публичного обсуждения и т.д.) [8].

Очевидно, что формы и способы осуществления общественной власти существенно отличаются от государственных и муниципальных. Принуждение играет в ней незначительную роль и выражается главным образом как исключение человека из объединения. Но при всей специфике общественная власть обязательная подсистема публичной власти.

В литературе можно встретить указания и на иные подсистемы публичной власти, в частности, надгосударственную или международно-правовую публичную власть [9]. Полагаем, что в настоящее время можно констатировать лишь наднациональный уровень правового регулирования, но никак не наднациональную публичную власть. Человечество не представляет собой единого территориального публичного коллектива, стало быть никакой публичной власти от него не проистекает. Хотя появления такого явления нельзя исключать в будущем.

Некоторые ученые определяют государственную и муниципальную власти как основные подсистемы публичной власти [10]. С таким подходом можно согласиться в практическом смысле с позиций объема работы органов государственной власти и органов местного самоуправления, но в социальном и естественно-правовом плане общественная власть видится основополагающей.

Очевидно нельзя умалять значение общественной власти, ее влияния как на отдельных граждан и их групп, так и на государственную и муниципальную власти (в частности, активность гражданского общества существенно повлияла на расследование дела журналиста И. Голунова). Суть общественной власти можно выразить посредством термина «мягкая сила», получившего большое распространение в современных общественных науках. Это созвучно с предлагаемой С.А. Авакья-

ном концепцией консультативной демократии, в которой речь идет не о подмене государственной власти общественной, а о сочетании и использовании возможностей каждой разновидности власти [11].

К сожалению, в Конституции Российской Федерации не нашла концентрированного отражения третья подсистема публичной власти – власть гражданского общества или общественная власть. Вопросы гражданского общества могли бы стать не только новой статьей, но и новой главой Конституции Российской Федерации, что способствовало бы развитию гражданского общества, демократизации и конституционализации властвования. Ведь публичная власть много больше, чем две системы органов, государственных и местных. Публичная власть представляет собой власть общества, осуществляемая в интересах общества, под контролем общества и по запросу общества. Именно в такой интерпретации конституционные новеллы о публичной власти дадут максимальный позитивный эффект, найдя отражение в законодательстве и правоприменительной практике. Очевидно, потребуется корректировка федерального и регионального законодательства в этом направлении для обеспечения реализации новых положений Конституции Российской Федерации. Будет весьма продуктивно, если названная корректировка пройдет с участием гражданского общества.

В контексте современного конституционализма общественная власть приобретает все большее значение. При благоприятном социальном развитии мира данная подсистема публичной власти видится ключевой, ее институционализация и развитие станут основой для обеспечения подлинного конституционализма.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституционное право: Словарь / Отв. ред. В.В. Маклаков. - М.: Юрист, 2001. С. 404.
2. Самигуллин В. К. Конституционное право России: Курс лекций. - 3-е издание, дополненное и переработанное. - Уфа: РИО БашГУ, 2004. С. 240.

3. Югов А.А. Правовые основы публичной власти в Российской Федерации. Екатеринбург, 1999. С. 12.

4. Чертков А.Н. О принципе единства государственной власти в российском государственном праве /Конституция как символ эпохи. М., МГУ, 2004. Т. 1. С. 241-256.

5. Чертков А.Н. О принципе единства государственной власти в российском государственном праве /Конституция как символ эпохи. М., МГУ, 2004. Т. 1. С. 241-256, Полещенко Д.А. Соотношение государственной власти и местного самоуправления в Российской империи и Российской Федерации: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 6, 10; Полещенко Д.А., Чертков А.Н. Публично-властная природа местного самоуправления и государственной власти как основа их соотношения // Политика и общество, 2010, № 4. – С. 5-12.

6. Не барьер, а грань сопряжения : Научный доклад об актуальных проблемах и перспективах развития современной отечественной модели разграничения полномочий между региональным и муниципальным уровнями власти / В. В. Балытников, А. А. Горбылёв, Е. Н. Михайлов и др.; отв. ред. В. Г. Клевцова; под общ. ред. В. В. Балытникова. – М. : ИИУ МГОУ, 2019. – 28 с.

7. Безруков А.В. Государственная власть и местное самоуправление, 2015, № 6 // СПС «КонсультантПлюс».

8. Современные проблемы организации публичной власти: Монография" (рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014 // СПС «КонсультантПлюс».

9. Югов А.А. Единство и дифференциация публичной власти: система разделения властей // Российская юстиция, 2017, № 9 // СПС КонсультантПлюс.

10. Полянский В.В. Методы и принципы гармонизации публичной власти // Lex russica, 2015, № 10 // СПС КонсультантПлюс.

11. Современные проблемы организации публичной власти: Монография / рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014 // СПС КонсультантПлюс.

