



оригинальная статья

<https://elibrary.ru/cpuehm>

Правовая природа публичной власти: доктрина и закон

Филиппова Наталья Алексеевна

Сургутский государственный университет, Россия, Сургут

<https://orcid.org/0000-0002-1643-8117>filippova_na@surgu.ru

Аннотация: Конституционная реформа, состоявшаяся в 2020 г., актуализировала задачу доктринального и легального описания публичной власти. Конкуренция различных, даже взаимоисключающих толкований ее правовой природы требует расширить методологические основания для построения теоретической модели публичной власти. Цель – установить специфику юридического понимания публичной власти через выявление различий в предметах исследования философии, теории управления, политологии и социологии, с одной стороны, и науки конституционного права – с другой. Опираясь на гипотезу о циклическом развитии конституционного права как отрасли права и как науки, автор реконструирует представления о публичной власти в российской доктрине конституционного права на рубеже XIX–XX вв., доказывает их системный и логически заверченный характер, обусловленный пониманием публичной власти как особого субъективного права, реализуемого территориальным коллективом. Была доказана преемственность в развитии концепций публичной власти в национальной науке конституционного права, в частности, через сопоставление с коллективистской теорией публичной власти В. Е. Чиркина. Сделан вывод о недооценке значения публичного представительства для понимания правовой природы публичной власти. Этот дефект понимания свойственен и новейшим теоретическим моделям публичной власти, которые формируются в связи с осмыслением содержания конституционной реформы, что находит отражение в некоторых положениях новейших федеральных законов.

Ключевые слова: публичная власть, формы публичной власти, организация публичной власти, территориальный коллектив, народовластие, публичное представительство

Цитирование: Филиппова Н. А. Правовая природа публичной власти: доктрина и закон. *Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки.* 2024. Т. 8. № 2. С. 167–176. <https://doi.org/10.21603/2542-1840-2024-8-2-167-176>

Поступила в редакцию 26.03.2024. Принята после рецензирования 17.04.2024. Принята в печать 22.04.2024.

full article

Legal Nature of Public Authority: Doctrine and Law

Natalya A. Filippova

Surgut State University, Russia, Surgut

<https://orcid.org/0000-0002-1643-8117>filippova_na@surgu.ru

Abstract: The constitutional reform of 2020 made it relevant to develop a doctrinal and legal description of public power. The existing interpretations of its legal nature are often different, even mutually exclusive. This situation makes it necessary to expand the methodological foundations behind the theoretical model of public power. The author identified public power based on the differences in philosophy, management theory, political science, and sociology, on the one hand, and constitutional studies, on the other. The hypothesis of the cyclical development of constitutional law, both as a branch of law and as a science, made it possible to reconstruct the ideas of public power in the Russian doctrine of constitutional law at the turn of the XIX–XX centuries. These ideas proved systematic and logically complete because they interpreted public power as a special subjective right implemented by the community. The concepts of public power in the national constitutional studies demonstrated continuity, especially against V. E. Chirkin's collectivist theory of public power. However, the importance of public understanding of the legal nature of public power remains underestimated. This flaw is also typical of the latest theoretical models of public power, which were affected by the constitutional reform of 2020, as demonstrated by some recent federal laws.

Keywords: public power, forms of public power, organization of public power, community, democracy, public representation

Citation: Filippova N. A. Legal Nature of Public Authority: Doctrine and Law. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye i obshchestvennyye nauki*, 2024, 8(2): 167–176. (In Russ.) <https://doi.org/10.21603/2542-1840-2024-8-2-167-176>

Received 26 Mar 2024. Accepted after review 17 Apr 2024. Accepted for publication 22 Apr 2024.

Введение

Конституционная реформа 2020 г. в Российской Федерации (РФ) стала фактором возросшего интереса к феномену публичной власти. Национальное конституционное право, как и все публично-правовые науки в целом, уделяют ему все больше внимания, что хорошо заметно по числу публикаций, вовлекающих научное и экспертное сообщество в обсуждение этого явления. Так, в журналах ядра РИНЦ в 2002–2016 гг. ежегодно публиковалось в среднем по 2 статьи с ключевым словом *публичная власть*. А в 2021 и 2023 г. было опубликовано по 15 таких статей. Из 44 научных статей этой группы, опубликованных в 2020–2023 гг., 27 содержат в перечне ключевых слов упоминание об изменении Конституции РФ в 2020 г. При этом приоритетным направлением исследования стали вопросы *системы* публичной власти, включая порядок взаимоотношения ее уровней и органов, порядок осуществления общественного контроля, отдельные качественные (интегративные) характеристики (такие как форма правления, суверенитет, субсидиарность, открытость, транспарентность и др.).

Как верно отмечено российскими конституционалистами А. Н. Мещеряковым и А. В. Безруковым, «начиная с 1997 г. в практике Конституционного Суда Российской Федерации (КС РФ) и с 1999 г. в науке конституционного права последовательно развивались идеи публичной власти и формировалась ее современная концепция» [1, с. 129]. Вместе с тем вопросы о правовой природе публичной власти, о конституционных критериях публичности в целом оказались периферийными. *Публичность* органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных элементов системы публичной власти рассматривается как предзаданная, очевидная и не требующая доказательств характеристика. Но эта очевидность обманчива: юридический смысл публичности заметно меняется в зависимости от контекста использования этого термина как в доктрине, так и в тексте закона.

КС РФ обращался к понятию публичной власти в тех случаях, когда считал необходимым подчеркнуть принципиальное сходство государственной власти и местного самоуправления и обусловленную этим необходимость единообразного подхода к правовому регулированию их организации. Его позиции сформировали доминирующий в отечественной науке подход,

согласно которому публичность власти ассоциируется с общностью конституционных целей, задач и функциональным единством уровней и органов государственной власти и местного самоуправления. Этот подход и нашел отражение в новых формулировках п. «г» ст. 71 и ч. 3 ст. 132 Конституции РФ. Но за пределами этого контекста все более остро звучит вопрос о границах применения термина *публичный* к оценке властотношений и связанных с ними правовых явлений.

Во-первых, предметом дискуссий стал вопрос о включении в единую систему публичной власти еще и общественной власти [2, с. 9–10].

Во-вторых, обоснованные сомнения вызвало использование термина *публичный* применительно к органам власти федеральной территории «Сириус»¹. По мнению Л. В. Андриченко, «органы публичной власти федеральной территории осуществляют отдельные полномочия органов государственной власти РФ, ее субъектов, органов местного самоуправления, но разве этот факт может привести к формированию нового вида органов власти, не обозначенных в Конституции РФ?» [3, с. 54]. В самом деле, в этом случае речь идет уже не о функциональном единстве органов государственной власти и органов местного самоуправления, а об отдельной организационной структуре, которую федеральный закон наделил признаками и тех, и других. Той же логике понимания публичного подчинено наименование ст. 20 «Высшее должностное лицо субъекта РФ как орган публичной власти» Федерального закона № 414-ФЗ от 21.12.2021 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ»²: эта должность является и федеральной государственной должностью, и государственной должностью субъекта РФ.

В-третьих, само понятие публичной власти шире понятия системы ее органов, на что также обращают внимание конституционалисты [4, с. 60].

Наконец, термин *публичный* в доктрине, нормативных правовых актах и практике правоприменения используется для характеристики территориальных образований и сообществ [5], юридических лиц [6], управления [7].

Важно отметить, что во всех этих случаях исследуются явления, связанные либо с формированием, либо с осуществлением власти государством, субъектом

¹ О федеральной территории «Сириус». ФЗ № 437-ФЗ от 22.12.2020. СПС КонсультантПлюс.

² Об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ. ФЗ № 414-ФЗ от 21.12.2021. СПС КонсультантПлюс.

федерации или муниципальным образованием. Да и с логикой конституционного текста после внесения изменений не все безупречно: «надлежащий вид и правильную форму указанная новелла приобрела бы в случае первоначального установления норм о публичной власти в гл. 1 Конституции РФ» [8, с. 24].

Таким образом, конституционализация термина в 2020 г. ознаменовала очередной, но явно не завершающий этап в построении юридической концепции публичной власти в российской науке конституционного права. И главным вопросом, требующим решения, является вопрос о правовой природе (сущностной характеристике) публичной власти.

Методы и материалы

Власть выступает объектом исследования философии, многих социальных и гуманитарных наук, каждая из которых формирует свое предметное поле и соответствующую ему теоретическую модель власти. Существование юридической модели власти, отличающейся от ее модели в иных науках, как будто не требует доказательств. Индикатором особого подхода служат даже терминологические различия: в иных науках описывают иногда социальную, политическую власть, но не публичную. Вместе с тем само это различие подходов в полной мере не установлено, не понято, что и приводит к некритическому переносу конструкций иных наук на понимание публичной власти в юриспруденции. Достаточно ярким примером такого упрощения можно назвать объяснение природы публичной власти в контексте биологических, а не социальных закономерностей. Так, принадлежностью человека к животному миру нередко объясняют естественное присутствие в обществе доминирования одних людей над другими, что и рассматривается как субстанциональная основа власти: «публичная власть свои истоки берет именно из досоциального уровня развития человека, т. е. со стадии животности» [9, с. 25].

Методологической основой нашего подхода служит, во-первых, признание принципиальной невозможности объяснения более сложных явлений путем их редукции до более простых; во-вторых, убеждение в предметной и методологической общности даже рядоположенных наук, что делает невозможным простой перенос социологических или политологических определений власти в юриспруденцию. Но как раз для того чтобы этого не происходило, необходима систематизация неюридических теорий власти. Это позволит установить и общие подходы к пониманию власти (а они, конечно, есть), и принципиальные особенности юридического взгляда на публичную власть.

В отличие от ранее опубликованных работ о правовой природе публичной власти (на которые мы уже ссылались в первой части статьи), гипотеза нашего

исследования заключается в том, что существует корреляция между формированием отрасли конституционного права в системе национального права, с одной стороны, и появлением юридических теорий публичной власти в национальной юридической науке, – с другой. Иначе говоря, эта теоретическая конструкция в большей степени свойственна тем национальным правовым системам, в которых заметно разграничение отраслей частного и публичного права, достаточно глубоко отраслевая дифференциация права в целом, что возлагает на конституционное право функции их интегратора, а наука национального конституционного права прошла определенный путь своего развития. Не случайно всплеск интереса к проблемам публичной власти пришелся в России на начало XX в., период формирования национального конституционного права (выделения его из более широкого по содержанию государственного права). Именно к нему обычно обращаются исследователи, описывающие проблематику публичной власти. А. Н. Мещеряков и А. В. Безруков полагают, что «для отечественной науки государственного права на дореволюционном этапе понятие публичной власти по большому счету не имело сколько-либо существенного значения, поскольку доминировала теория государственной власти» [1, с. 126]. Отчасти разделяя этот вывод, заметим, что развитие науки конституционного права в России имеет не линейный, а циклический характер. И концепция публичной власти, предложенная, в частности, Федором Кокоскиным, имела вполне системный характер, если воспринимать ее с учетом общеевропейского контекста формирования. Другое дело, что как раз по этой причине многие аспекты его теории не воспринимаются современным российским правосознанием.

С учетом обозначенных методологических и теоретических основ работы в качестве материала исследования определены такие современные (сформировавшиеся во второй половине XX в.) неюридические теории власти, которые в наибольшей степени отражают особенности предмета и метода соответствующих наук, а также концепции публичной власти, предложенные российскими конституционалистами в начале прошлого столетия, и наиболее близкие к ним современные теории. В том же ключе рассмотрены положения актуального российского законодательства, отражающего некоторые характеристики публичной власти.

Результаты

Современные неюридические теории власти

Самыми ранними рациональными теориями власти считаются философские теории. Со времен Аристотеля не подвергается сомнению важнейшее свойство власти – ее инклюзивность. Власть является обязательным признаком любого социума. Она охватывает

каждую составную часть сообщества, объединяет в единое целое любое сложное явление. Однако термин *инклюзивность* применительно к власти был предложен относительно недавно, математиком и философом Бертраном Расселом. Он полагал, что «власть может быть определена как производство намеченных результатов» [10, р. 22], т. е. ее основу составляет индивидуальная воля. Последняя проявляется как определенное желание индивида и действие, направленное на достижение желаемого. Поскольку воля иррациональна, стремление к власти также не имеет рациональных оснований – это одна из страстей, свойственных человеческой природе. Инклюзивность власти – характеристика, которая в полной мере присуща и публичной власти. Конституционная реформа 2020 г. в России повлекла многочисленные (более 200) изменения текста Конституции, при том что формально речь шла об одной поправке³. Аргументом, обосновывающим такую возможность, как раз может быть указание на инклюзивность публичной власти. Она делает множество единым.

Теория власти Б. Рассела интересна, но не утилитарна. Противоположными по задачам и методологии являются управленческие теории власти. В теории менеджмента власть – это не воля, а способ влияния одного человека на поведение другого, которое обусловлено зависимостью второго человека от первого. Представители управленческого подхода резонно замечают, что наряду с властью руководителя имеется и власть подчиненного. Продолжая идею типологизации власти, они определяют виды власти в соответствии с видами поведенческой зависимости. А именно в конкретной ситуации может иметь место: 1) власть, основанная на принуждении; 2) власть, основанная на вознаграждении; 3) экспертная власть; 4) эталонная власть или власть примера; 5) законная власть (легальная) [11]. В более поздних теориях менеджмента речь идет об информационной власти (зависимости от информации как ресурса). Управленческие теории власти, наряду с психологическими, принято относить к группе поведенческих теорий. Власть рассматривается здесь как мотив, предопределяющий поведенческие реакции человека.

Методологически близки к управленческим политологические теории власти. Их существует не один десяток, но достаточно обозначить наиболее известные. Роберт Даль предложил такое определение власти: А обладает властью над В в той мере, в какой он может заставить В делать то, что предоставленный самому себе В не стал бы делать [12, р. 202]. Как видим, и в теории менеджмента, и в теории власти Р. Даля подчеркивается не интегрирующая,

а трансформирующая (принуждающая) функция власти. Главный вопрос политологии – технология политической (в том числе государственной) власти. Уникальное по лаконичности определение политической власти, в котором раскрывается ее технология, было сформулировано канадско-американским политологом Дэвидом Истоном, одним из основоположников современной теории политических систем. Для Д. Истона сущность власти заключается в авторитарном распределении ценностей в условиях их дефицита [13]. Тот, кто имеет исключительную возможность распределять востребованный ресурс, и властвует. Политологические теории власти созвучны с концепцией постиндустриального общества. Периодизация обществ, предложенная Дэниэлом Беллом, основана на критерии дефицитного ресурса. В традиционном обществе таким ресурсом была земля, соответственно, властвующей группой выступали собственники земли; в индустриальном обществе – капитал, и власть была у собственников капитала. В постиндустриальном обществе главным ресурсом стали знания (информация), поэтому ныне господствует класс, производящий знания и технологии [14]. Политологические теории власти преодолевают ограничения поведенческих теорий, они исследуют множество взаимосвязанных поведенческих траекторий как систему социальных ролей. Но в наибольшей степени системность характерна для социологических теорий власти.

Современные социологические теории описывают обе функции власти – трансформирующую и интегрирующую. С одной стороны, власть – это особый вид асимметричного взаимодействия (властелин и подвластный). Макс Вебер писал, что власть означает любую закрепленную социальными отношениями возможность настаивать на своем даже при наличии сопротивления [15, р. 38]. С другой – это способ (механизм) системной интеграции. По мнению Толкотта Парсонса, власть «является реализацией обобщенной способности, состоящей в том, чтобы добиваться от членов коллектива выполнения их обязательств, легитимизированных значимостью последних для целей коллектива, и допускающей возможность принуждения строптивых посредством применения к ним негативных санкций, кем бы ни являлись действующие лица этой операции» [16, с. 241]. Еще более последовательно эту мысль выразила Ханна Арендт: «Власть означает способность человека не столько действовать самому, сколько взаимодействовать с другими людьми. Власть не является собственностью одного индивида, она принадлежит группе до тех пор, пока эта группа действует согласованно» [17, с. 132].

³ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти. Закон РФ о поправке к Конституции РФ № 1-ФКЗ от 14.05.2020. *СПС КонсультантПлюс*.

Итак, в социологических теориях власть – атрибут социальных систем, фактор интеграции социальной группы и ее проявления вовне как единого субъекта социального действия. Коллективность власти, ее принудительный и вместе с тем интегрирующий характер – те фундаментальные идеи, которые были освоены конституционалистами в целях построения теории публичной власти. Однако в юридических теориях есть такое содержание, которое ускользает от социологических интерпретаций власти.

Теории публичной власти в российской юриспруденции начала XX в.

Проблема власти стала широко обсуждаться в науке европейского (в том числе российского) конституционного права только на рубеже XIX–XX вв. Две наиболее интересные национальные школы (немецкая и российская) к тому же оказались очень близки по своим основным выводам. Стоит напомнить, что этот же исторический период является временем расцвета классической социологии, главным интересом которой было теоретическое описание общества в целом. Эмиль Дюркгейм развил идеи социальных норм и институтов [18]; Питирим Сорокин – социальной стратификации и социальной мобильности [19]. Совокупность этих методологических идей стала фундаментом юридических теорий власти.

Подчеркивая отличие социологического и юридического подхода к обществу, Георг Еллинек предложил взаимосвязанное описание таких категорий права, как *народ*, *государство*, *государственная власть*, *публичное представительство*. С юридической (а не социологической) точки зрения государство – субъект права, участник правоотношений. Это «союзное единство оседлых людей» [20, с. 130], т. е. такое сообщество, которое в пределах ограниченной территории способно выступать как один субъект права. Как раз новое качество интеграции, которая обеспечена властью, позволяет рассуждать о государстве следующим образом: «Интенсивность союза различна в зависимости от силы и значения создающих его целей. Она минимальна в частных союзах, увеличивается в публичных и достигает величайшего напряжения в государстве» [20, с. 130]. Воля государства в определенных правом пределах подчиняет себе и волю граждан, и волю их объединений. Главная же идея Г. Еллинека заключалась в том, что трансформация множества частных интересов в единый публичный интерес, транслируемый далее государством в качестве своей воли, возможна исключительно в системе публичного представительства, где обязательным элементом оказывается гражданское участие (выборы) [21].

В России начала прошлого столетия идеи Г. Еллинека оказали влияние на многих юристов, но наибольший

интерес вызывает работа Ф. Ф. Кокошкина, поскольку природа публичной власти исследовалась им специально [22]. Основные выводы Ф. Ф. Кокошкина таковы: 1) власть – это взаимоотношение воли: господствующей и подчиняющейся господству; 2) в силу этого с правовой точки зрения власть следует понимать как особое *субъективное право* (субъективное право, отмечает Ф. Ф. Кокошкин, это «установление господства одной воли над другой для обеспечения осуществляемого первой волей интереса») [22, с. 161]; 3) у субъективного права, которое юридическая наука называет властью, есть особенность, отличающая его от множества иных субъективных прав (в силу чего далеко не всякое субъективное право можно считать властью): содержание соответствующей такому праву обязанности зависит от усмотрения властвующего. Властвующий субъект всегда обладает усмотрением в установлении границ своего права. Во всех иных случаях и содержание права, и содержание обязанности изначально и однозначно определены правом и не зависят от усмотрения участников правоотношений. Итак, власть есть «специальный вид субъективного права, отличающийся от других видов его тем, что действия, которые составляют предмет обязанности, не определены заранее нормой права, а определяются в известных пределах волей субъекта права» [22, с. 162]; 4) публичная власть – всегда территориальная (термин Ф. Ф. Кокошкина), т. е. обязывающая (принуждающая) к повиновению всех, находящихся на определенной территории. В этом контексте выражение *принудительная власть* не является тавтологией: можно избежать власти работодателя, разорвав трудовой контракт, но избежать территориальной власти нельзя. Она принуждает уже в силу нахождения лица на этой территории.

Таким образом, для Ф. Ф. Кокошкина публичная власть – это субъективное право территориальной корпорации (французская доктрина использовала термин *территориальный коллектив*), которое предполагает *волеустановленность* (свободу усмотрения) в содержании обязанностей, налагаемых на неопределенный круг лиц в пределах территории этой корпорации. Признаки такой корпорации (коллектива) к тому моменту уже были описаны французом Леоном Дюги; в их ряду находится ключевой (и не вызывающий споров) признак – наличие органа публичного представительства [23, с. 166]. Применение этой модели публичной власти к требующему реформы российскому государству подтолкнуло российского конституционалиста к идее автономных областей, к пониманию того, что государственная власть – не единственная публичная власть в государстве. Впрочем, проблемы публичного представительства не были в фокусе научных интересов Ф. Ф. Кокошкина в отличие от значительной части конституционалистов того периода

в России⁴. Возможную деградацию государственной власти вследствие дефектов публичного представительства убедительно описал его современник, правовед М. А. Рейснер: «При таком положении дел партии были бы излишни, и без их посредства создавалась бы "воля нации". Она была бы результатом временных соглашений отдельных депутатов как приказчиков, пославших их хозяев, определялась бы случайной коалицией тех или других экономических интересов. Государство превратилось бы в торговый базар, а парламент – в биржу. Единственным рычагом парламентских операций стали бы выгода и расчет. Путем гражданских сделок являлись бы соглашения о "народном благе" со стороны "хозяев" государства, и в общем разграблении народного достоинства получили бы львиную долю и депутаты в качестве представителей» [24, с. 153].

Итак, для российской конституционной доктрины начала XX в. атрибутивным условием публичности власти стала ее обусловленность волей, формируемой представительным органом общины, области, государства. Определение сути публичного как представительного характеризует специфику конституционно-правового, а не социологического понимания власти. Закономерно, что наука советского государственного права, отражавшая реалии огосударственного конституционного права и апеллирующая к ценностям демократии, а не республики (народовластие, а не народное представительство), практически утратила интерес к проблемам публичной власти.

Наиболее близкой к традициям дореволюционного отечественного конституционного права является коллективистская теория публичной власти В. Е. Чиркина [25; 26]. Для нее характерны: признание интегрирующей функции власти; разграничение свойств частной, общественной и публичной власти; констатация территориальной природы публичной власти; систематизация свойств публичной власти. В дополнение к этому В. Е. Чиркиным были разработаны основы концепции общественной власти. Для оценки перспектив развития теории публичной власти важны два отличия концепции В. Е. Чиркина от представлений дореволюционного российского конституционализма.

Во-первых, это указание на четыре, а не на три уровня публичной власти. Новым уровнем стала публичная власть международного сообщества. И это так, поскольку сформированы надгосударственные представительные органы (например, Европейский парламент, Парламентская Ассамблея государств-участников СНГ). Столетием ранее предельным уровнем публичного представительства был национальный (даже с учетом конфедеративных союзов,

т. к. парламенты конфедератов обладали правом нуллификации). Соответственно, и публичная власть была ограничена этим уровнем.

Во-вторых, это некоторая недооценка В. Е. Чиркиным принципиального значения представительства для констатации публичности власти. Это проявилось в терминологии: там, где дореволюционное конституционное право ограничивалось термином *территориальная корпорация* (или *территориальный коллектив*), ученый настаивал на термине *территориальный публичный коллектив*, т. к. допускал существование территориальных непубличных коллективов. В более поздних работах он также использовал термины *публично-правовое сообщество*, *территориальный публично-правовой коллектив* [27, с. 15]. В науке, однако, закрепился термин *территориальный публичный коллектив* [28]. Для дореволюционного конституционного права такое усложнение было излишним. Сообщество, не имевшее органов публичного представительства, оставалось сообществом и предметом исследования социологии. Сообщество, формирующее такие органы, становилось территориальной корпорацией и юридическим лицом публичного права, и в таком качестве – предметом исследования конституционного права. Конституционализация публичных прав общин и региональных территориальных коллективов трактовалась дореволюционной конституционной доктриной по аналогии с конституционализацией субъективных публичных прав человека и гражданина: эти права признавались, но не даровались конституциями. Придерживаясь иного (этикетского) подхода, В. Е. Чиркин полагал, что конституционализация является не следствием, а причиной преобразования сообществ в территориальные публичные коллективы. Они, в свою очередь, являются основой для публично-территориальных образований [29, с. 8]. А потому для него был важен не факт формирования органов публичного представительства, а включение сообщества в единую систему публичного управления на основании положений национальной конституции и законодательства: «Полагаем, что словосочетание *публичная власть* может быть наиболее общим термином для власти во всех территориальных подразделениях, которые самостоятельно формируют свои органы для публичного управления территориальными сообществами, включая государственно организованное общество» [30, с. 12]. В результате приобретение признаков публичности было представлено как процесс перехода от сообществ к территориальным публичным коллективам, а от них – к публично-территориальным образованиям. Столетием ранее в конституционной доктрине не было понятия *публично-территориальное*

⁴ Феномен представительства в публичном праве в начале XX в. исследовали П. И. Новгородцев, В. М. Гессен, М. А. Рейснер, В. М. Устинов, А. С. Яценко.

образование: тот смысл, который в него вкладывается сегодня, например в решениях КС РФ, уже отражался категорией *территориальный коллектив* или *территориальная корпорация*. Это было возможно как раз в силу того, что формирование публичной воли в органе публичного представительства признавалось необходимым и достаточным условием властвования в пределах соответствующей территории.

Основные подходы к пониманию публичной власти в российской юридической науке

Дискуссионность термина *публичная власть* способствует тому, что конституционалисты концентрируются на углубленном исследовании ее отдельных проявлений, не претендуя на исчерпывающую характеристику сущности. В качестве примера такого (обозначим его феноменологическим) подхода можно назвать коллективное учебное пособие «Проблематика организации публичной власти в России» [31]. В научных публикациях вопроса о сущности публичной власти избежать сложнее, и спустя несколько лет после состоявшейся конституционной реформы можно указать несколько подходов к решению этой задачи.

Наиболее распространенным остается подход к категории публичная власть как к предельно абстрактной, обобщающей свойства всех форм ее существования. Вариативность авторских позиций при этом сохраняется. Как уже было отмечено, различным образом решен вопрос о включении в содержание этой категории общественной власти, а также надгосударственной публичной власти. Общим же является признание сущности публичной власти как реализованного народовластия [32–34]. Единый источник публичной власти предопределяет единство ее системы. Структурными элементами системы являются органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные органы, не отнесенные к трем ветвям власти, взаимодействующие между собой для достижения общих конституционных целей. В полной мере этот подход отразился в юридической дефиниции ст. 2 ФЗ № 394-ФЗ от 08.12.2020 «О Государственном Совете РФ»⁵. Это определение таково: «Под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции РФ и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе

по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства». Но в рамках этого подхода остается не решенным вопрос о правовых критериях разграничения форм публичной власти: почему в одном случае народовластие реализуется в форме государственной власти, а в другом – в форме общественной власти?

Противоположным оказывается понимание публичного в федеральных законах «О федеральной территории "Сириус"» и «Об общих принципах организации органов публичной власти в субъектах РФ» в той мере, в какой они допускают не номинальное (общее понятие), а реальное существование органов публичной власти как такого вида органов, который дополняет виды, названные в федеральном законе «О Государственном Совете РФ». Само по себе наложение публично-властных функций не является чем-то исключительным в организации власти. Достаточно вспомнить о присутственной модели формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ в период 1995–2000 гг., о допустимом совмещении портфеля министра и мандата депутата в парламентских системах, о совмещении функций и полномочий главы государства и главы правительства в президентских системах и т. д. Однако это не приводит к изменению видовой характеристики органа или должности. Доктринальное обоснование этого подхода пока сводится к признанию факта сочетания признаков «государственного органа и органа местного самоуправления» [35, с. 68] в правовом статусе органов публичной власти федеральной территории, что представляется недостаточным.

Более перспективным видится развитие и конкретизация второго из названных подходов в понимании правовой природы публичной власти (публичное как общее), например, через соотнесение понятия публичной власти с понятием публичного интереса [36]. Это позволяет надеяться на ренессанс традиций дореволюционного конституционного права в России и восстановление системного понимания публичной власти как особого субъективного публичного права.

Заключение

Формирование концепции публичной власти в российской науке конституционного права обусловлено историческими особенностями развития отрасли конституционного права. Процесс имеет циклический характер и закономерно возвращает современных конституционалистов к задачам, решавшимся на рубеже XIX–XX вв. В этот период истории российская

⁵ О Государственном Совете РФ. ФЗ № 394-ФЗ от 08.12.2020. СПС КонсультантПлюс

конституционная доктрина предложила теоретическую модель описания правовой природы публичной власти, которая учитывала достижения современных социальных наук, но имела свое, обусловленное предметной обособленностью содержание. Публичная власть трактовалась как особое субъективное публичное право. Обусловленность его содержания волей, формируемой органом публичного представительства, рассматривалась как атрибутивный (сущностный) признак. Современное понимание публичной власти также опирается на выводы социальных наук, главным образом на современные философские и социологические теории власти. Однако сущность публичности раскрывается в самом общем приближении. Конкурируют три подхода: публичность как общность форм и организации, обусловленная единым

источником суверенитета; публичность как слитность полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления; публичность как соотносительность с публичным интересом. Идею дореволюционного российского конституционализма об обусловленности публичности власти публичным представительством еще предстоит понять и критически оценить.

Конфликт интересов: Автор заявил об отсутствии потенциальных конфликтов интересов в отношении исследования, авторства и / или публикации данной статьи.

Conflict of interests: The author declared no potential conflict of interests in relation to the research, authorship and / or publication of this article.

Литература / References

1. Мещеряков А. Н., Безруков А. В. Формирование концепции единой системы публичной власти в отечественном конституционном праве. *Вестник Сибирского юридического института МВД России*. 2020. № 4. С. 124–130. [Meshcheryakov A. N., Bezrukov A. V. Creation of the concept of a unified system of public power in the national constitutional law. *Vestnik of the Siberian law institute of the MIA of Russia*, 2020, (4): 124–130. (In Russ.)] https://doi.org/10.51980/2542-1735_2020_4_124
2. Безруков А. В. Правовая природа публичной власти в России: взгляд конституционалиста. *Конституционное и муниципальное право*. 2023. № 11. С. 7–11. [Bezrukov A. V. The legal nature of public government in Russia: A view of a constitutional scholar. *Constitutional and municipal law*, 2023, (11): 7–11. (In Russ.)] <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2023-11-7-11>
3. Андриченко Л. В. Эволюция принципов федерализма в России в свете конституционных преобразований 2020 г. *Журнал российского права*. 2022. Т. 26. № 3. С. 48–59. [Andrichenko L. V. Evolution of the principles of federalism in Russia in view of the 2020 constitutional reforms. *Journal of Russian Law*, 2022, 26(3): 48–59. (In Russ.)] <https://doi.org/10.12737/jrl.2022.028>
4. Авакьян С. А., Авдеев Д. А., Гладун Е. Ф., Гордеева И. В., Киреев В. В., Кожевников О. А., Кокотов А. Н., Раздьяконова Е. В., Саленко А. В., Тепляков Д. О., Филиппова Н. А., Чеботарев Г. Н., Юн Л. В. Гражданин и власть. Тюмень: ТюмГУ, 2023. 172 с. [Avakian S. A., Avdeev D. A., Gladun E. F., Gordeeva I. V., Kireev V. V., Kozhevnikov O. A., Kokotov A. N., Razdyakonova E. V., Salenko A. V., Teplyakov D. O., Filippova N. A., Chebotarev G. N., Yun L. V. *Citizen and Power*. Tyumen: TSU, 2023, 172. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/umgbni>
5. Савенков А. Н., Чиркин В. Е. Конституционные основы социального и территориального единства и дифференциации публичной власти. О новом прочтении и 25-летнем опыте осуществления некоторых положений Конституции РФ 1993 г. *Государство и право*. 2018. № 12. С. 18–29. [Savenkov A. N., Chirkin V. E. Constitutional foundations of social and territorial cohesion and the differentiation of public power. The new reading and 25 years of experience with the implementation of certain provisions of the Constitution of the Russian Federation, 1993. *State and law*, 2018, (12): 18–29. (In Russ.)] <https://doi.org/10.31857/S013207690002197-8>
6. Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. М.: Норма, 2022. 352 с. [Chirkin V. E. *A legal entity of public law*. Moscow: Norma, 2022, 352. (In Russ.)]
7. Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование). *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право*. 2019. Т. 10. № 4. С. 626–654. [Zelentsov A. B., Yastrebov O. A. The concept of public administration in modern administrative law (comparative legal research). *Vestnik of Saint Petersburg University. Law*, 2019, 10(4): 626–654. (In Russ.)] <https://doi.org/10.21638/spbu14.2019.402>
8. Старилов Ю. Н. Государственное управление в системе единой публичной власти: терминологический итог конституционной реформы. *Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право*. 2020. № 1. С. 20–31. [Starilov Yu. N. Public administration in the united public authority system: The terminological results of constitutional reform. *Proceedings of Bulletin of the Voronezh State University. Law*, 2020, (1): 20–31. (In Russ.)] <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2020.1/2744>

9. Упоров И. В., Шеуджен Н. А., Швец А. А. Публичная власть как социальный институт и признак государства: социально-правовая природа и генезис в динамике концептуальных подходов. *Право и практика*. 2021. № 1. С. 24–30. [Uporov I. V., Sheudzhen N. A., Shvets A. A. Public power as a social institute and a sign of the state: Social-legal nature and genesis in the dynamics of conceptual approaches. *The law and practice*, 2021, (1): 24–30. (In Russ.)] <https://doi.org/10.24412/2411-2275-2021-1-24-30>
10. Russell B. *Power: A new social analysis*. L-NY: Routledge, 2004, 288.
11. Джордж Дж. М., Джоунс Г. Р. Организационное поведение. М.: ЮНИТИ, 2003. 464 с. [George J. M., Jones G. R. *Organizational behavior*. Moscow: IuNITY, 2003, 464. (In Russ.)]
12. Dahl R. A. *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press, 2008, 397.
13. Истон Д. Подход к анализу политических систем. *Вестник Московского университета. Сер. 12. Политические науки*. 2015. № 5. С. 17–37. [Easton D. An approach to the analysis of political system. *Moscow University Bulletin. Series 12. Political science*, 2015, (5): 17–37. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/wdhfmf>
14. Bell D. *The coming of post-industrial society: A venture in social forecasting*. NY: Basic books, 1973, 507.
15. Weber M. *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss d. verstehenden Soziologie*. Tübingen: Mohr, 1980, 945.
16. Парсонс Т. О понятии «политическая власть». *Политология: хрестоматия*, ред. М. А. Василик. М.: Гардарики, 2000. С. 239–247. [Parsons T. On the concept of "political power". *Political science: Textbook*, ed. Vasilik M. A. Moscow: Gardariki, 2000, 239–247. (In Russ.)]
17. Арендт Х. Ситуация человека. Разделы 24–26 главы V. *Вопросы философии*. 1998. № 11. С. 131–141. [Arendt H. The human situation. Sections 24–26, Chapter V. *Voprosy Filosofii*, 1998, (11): 131–141. (In Russ.)]
18. Дюркгейм Э. Социология. Ее предмет, метод, предназначение. 4-е изд., испр. М.: Юрайт, 2019. 308 с. [Durkheim E. *Sociology. Its subject, method, purpose*. 4th ed. Moscow: Iurayt, 2019, 308. (In Russ.)]
19. Сорокин П. А. Социальная мобильность. М.: Academia: LVS, 2005. 588 с. [Sorokin P. A. *Social mobility*. Moscow: Academia: LVS, 2005, 588. (In Russ.)]
20. Еллинек Г. Общее учение о государстве. 2-е изд, испр. и доп. СПб.: Н. Г. Мартынов, 1908. 599 с. [Jellinek G. *General doctrine of state*. 2nd ed. St. Petersburg: N. G. Martynov, 1908, 599. (In Russ.)]
21. Филиппова Н. А. Публичное представительство интересов как республиканский принцип: теория гражданского участия в осуществлении государственной власти Г. Еллинека. *Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук*. 2009. № 9. С. 481–500. [Filippova N. A. Public representation of interests as a Republican principle: G. Ellinek's theory of citizenship participation in implementation of state power. *Research yearbook. The Institute of philosophy and law. The Urals division of the Russian Academy of Sciences*, 2009, (9): 481–500. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/mtweed>
22. Кокошкин Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву. М.: Зерцало, 2004. 260 с. [Kokoshkin F. F. *Lectures on general state law*. Moscow: Zertsalo, 2004, 260. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/qwdwmt>
23. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. М.: И. Д. Сытин, 1908. 957 с. [Duguit L. *Constitutional law. General theory of the state*. Moscow: I. D. Sytin, 1908, 957. (In Russ.)]
24. Рейснер М. А. Основные черты представительства. *Конституционное государство*, ред. И. В. Гессен, А. М. Каминка. СПб.: Обществ. польза, 1905. С. 121–178. [Reisner M. A. The main features of the representation. *A constitutional state*, eds. Gessen I. V., Kamenka A. M. St. Petersburg: Obshchestv. polza, 1905, 121–178. (In Russ.)]
25. Чиркин В. Е. Публичная власть. М.: Юрист, 2005. 174 с. [Chirkin V. E. *Public power*. Moscow: Iurist, 2005, 175. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/qwdtoz>
26. Чиркин В. Е. Современная концепция публичной власти. *Российское государствоведение*. 2015. № 2. С. 16–19. [Chirkin V. E. The modern concept of public power. *Rossiiskoe gosudarstvovedenie*, 2015, (2): 16–19. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/vedqol>
27. Чиркин В. Е. Разновидности публичной власти и ее социальные и юридические источники. *Государство и право*. 2017. № 5. С. 11–20. [Chirkin V. E. Varieties of public power and its social and legal sources. *State and law*, 2017, (5): 11–20. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/yrnna>
28. Чихладзе Л. Т., Ларичев А. А. Местное самоуправление в России на распутье: динамика конституционной доктрины и правового регулирования. *Вестник Санкт-Петербургского государственного университета. Право*. 2020. Т. 11. № 2. С. 273–292. [Chikhladze L. T., Larichev A. A. Local government in Russia at a crossroad: The dynamics of constitutional doctrine and legal regulation. *Vestnik of Saint Petersburg University. Law*, 2020, 11(2): 273–292. (In Russ.)] <https://doi.org/10.21638/spbu14.2020.202>
29. Чиркин В. Е. Конституция и современные модели публичной власти: идеологемы и реалии. *Государство и право*. 2011. № 6. С. 5–12. [Chirkin V. E. Constitution and contemporary models of the public power: Ideas and reality. *State and law*, 2011, (6): 5–12. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/nwebmh>

30. Чиркин В. Е. Разновидности публичной власти и ее социальные и юридические источники. *Государство и право*. 2017. № 5. С. 11–20. [Chirkin V. E. Varieties of public power and its social and legal sources. *State and law*, 2017, (5): 11–20. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/yrnnah>
31. Авдеев Д. А., Николаев А. С., Саленко А. В., Сухоруков А. С., Третьяк И. А. Проблематика организации публичной власти в России. Тюмень: ТюмГУ-Press, 2023. 242 с. [Avdeev D. A., Nikolaev A. S., Salenko A. V., Suhorukov A. S., Tretyak I. A. *Organizing the public power in Russia*. Tyumen: TSU-Press, 2023, 242. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/otryow>
32. Авакьян С. А. Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития. *Вестник Сибирского юридического института МВД России*. 2018. № 4. С. 7–13. [Avakyan S. A. The structure of public power in Russia: Problems of formation and development. *Vestnik of the Siberian law institute of the MIA of Russia*, 2018, (4): 7–13. (In Russ.)] https://doi.org/10.51980/2542-1735_2018_4_7
33. Баранов П. П. Публичная власть и ее конституционная легитимность в современной России: доктрина и практика. *Администратор суда*. 2017. № 4. С. 3–8. [Baranov P. P. Public authority and its constitutional legitimacy in modern Russia: Doctrine and practice. *Court's Administrator*, 2017, (4): 3–8. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/zthmdn>
34. Малько А. В., Липинский Д. А., Маркунин Р. С. Роль юридической ответственности в реализации принципа единства публичной власти в Российской Федерации. *Правоприменение*. 2021. Т. 5. № 4. С. 43–54. [Malko A. V., Lipinsky D. A., Markunin R. S. The role of legal responsibility in the implementation of the principle of the unity of public authority in Russian. *Pravoprimeneniye*, 2021, 5(4): 43–54. (In Russ.)] [https://doi.org/10.52468/2542-1514.2021.5\(4\).43-54](https://doi.org/10.52468/2542-1514.2021.5(4).43-54)
35. Ковтун О. А., Терещенко Н. Д., Шапиро И. В. К вопросу о статусе органов публичной власти федеральной территории «Сириус». *Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки*. 2021. № 11-2. С. 66–69. [Kovtun O. A., Tereshchenko N. D., Shapiro I. V. On the issue of the status of public authorities of the federal territory "Sirius". *Humanities, social-economic and social sciences*, 2021, (11-2): 66–69. (In Russ.)] <https://doi.org/10.23672/n1449-8573-1312-k>
36. Бородач М. В. Публичная власть, публичные интересы, публичная собственность: цивилизационные и правовые аспекты сопряжения. *Цивилизация права и развитие России: XIII Всерос. науч.-практ. конф.* (Тюмень, 14 апреля 2017 г.) Тюмень: Вектор Бук, 2017. № 13. С. 25–29. [Borodach M. V. Public power, public interests, and public property: Civilizational and legal aspects of conjugation. *Civilization of law and the development of Russia: Issues of theory and practice: Proc. XIII All-Russian Sci.-Prac. Conf.*, Tyumen, 14 Apr 2017. Tyumen: Vektor Buk, 2017, (13): 25–29. (In Russ.)]