

КОНСТИТУЦИЯ И СОВРЕМЕННЫЕ МОДЕЛИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: ИДЕОЛОГЕМЫ И РЕАЛИИ

© 2011 г. Вениамин Евгеньевич Чиркин¹

Краткая аннотация: в статье рассматриваются нормы современных конституций о власти народа, формулируются положения о территориальном публичном сообществе и публично-правовом образовании, предлагаются модель организации публичной власти на разных уровнях территориальной структуры государства и соответствующие конституционные формулировки.

Annotation: the article deals with the norms of contemporary constitutions concerning the power of the people, the author suggests the positions about the territorial public community and public and legal formation, the model of organization of the public power at various levels of the territorial structure of the state and corresponding constitution formulas.

Ключевые слова: Конституция, публичная власть, публично-правовое образование, территориальная структура государства, конституционные формулировки.

Key words: Constitution, public power, public and legal formation, territorial structure of the state, constitutional formulas.

Первые конституции государств и документы конституционного значения в их современном понимании² возникли в Англии, США и во Франции в результате революционных событий или в условиях других форм борьбы за власть (в Англии первым таким актом была Великая хартия вольностей 1215 г.). Поэтому естественно, что принципиальной составной частью любых конституций (в том числе “неписаных” в Великобритании и Новой Зеландии) были и остаются нормы о власти в обществе, причем чаще всего имеется в виду государственная власть, хотя нередко говорится вообще о власти без каких-либо определений.

Такие нормы, как и некоторые другие положения в высокой степени обобщения, да и все право в объективном смысле этого слова, одновременно имеют качества сущего и должного. Сущего – поскольку они выражены законодательно или иным способом (в том числе в бумажном варианте), и в обычной ситуации подавляющее большинство населения их соблюдает сознательно и добровольно; должного – поскольку не все физические и юри-

дические лица, иные участники правоотношений следуют им (в любом государстве есть различные виды правонарушений), а главное потому, что такие нормы призваны выполнять ориентирующую роль, являются прообразом, моделью (моделями) должных отношений, поведения.

Общество и власть

Вопросы власти издавна привлекали внимание исследователей. Понятие власти в обществе (в зарубежной политологической литературе ставились вопросы также о власти среди животных и даже насекомых³) – предмет острейших дискуссий. Есть даже мнения, что этот вопрос крайне запутан, и лучше отказаться от употребления термина “власть” в научном дискурсе⁴. Существует множество классификаций власти: личная и публичная (первая существует в различных формах: родительская – в семье и авторитарная власть правителя), экономическая, политическая, идеологическая (духовная), военная (правление военных, революционных советов, созданных в результате военных переворотов) и гражданская власть. Иногда говорят об экспертократии (греч. *kratos* – власть) – власти специалистов, чьи советы и заключения нередко оказывают определяющее влияние на решения принимающих их органов, и т.д.

В конституциях подавляющего большинства государств обычно говорится, что власть (редко –

¹ Главный научный сотрудник Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор (E-mail: igpran@igpran.ru).

² Слово “конституция” идет от лат. *constitutio* – я устанавливаю. В Древнем Риме конституции – один из видов актов императоров с различным содержанием. Конституциями назывались также некоторые акты военных поселений крестоносцев на Ближнем Востоке, уставы отдельных монашеских орденов. В некоторых англоязычных и испаноязычных странах сейчас так называются уставы крупных профсоюзных объединений. Обобщенное название конституций имели акты штатов-колоний до провозглашения независимости США, теперь конституции приняты в субъектах многих федераций, иногда – в “политических” автономиях.

³ См.: Duverger M. Institutions politiques et droit constitutionnel. P., 1966. P. 17.

⁴ См.: Даниленко В.И. Современный политологический словарь. М., 2001. С. 137.

“государственная власть”) принадлежит народу, исходит от народа. Теперь формулировки о власти народа, не допускавшие в первых советских конституциях (в них указывалось на классовый характер власти), но затем вошедшие в них вместе с термином “общенародное государство”, есть наряду с положениями о власти трудящихся, рабочих и крестьян и в конституциях стран тоталитарного социализма (Вьетнам, Китай, Куба и др.). В ст. 1 Конституции Китая 1982 г. сказано также о демократической диктатуре народа, руководимой рабочим классом, о государстве, основанном на союзе рабочих и крестьян. Крушение социалистической системы на рубеже 90-х годов XX в. в результате народных выступлений свидетельствует, что положения о социализме и коммунизме, во многом привлекательные для широких слоев населения, тезисы о власти трудящихся, народа во многом были лишь идеологемами, по крайней мере для этой группы стран.

Обычно в конституциях содержится формулировка, что власть народа осуществляется им непосредственно (на выборах, путем референдумов и др.) и через систему представительных органов, иногда добавляется: а также через органы законодательства, исполнительной власти и правосудия (ч. 2 ст. 20 Конституции Германии 1949 г.). В ст. 113 Конституции Колумбии 1991 г. имеется еще более широкая формулировка: наряду с органами трех ветвей власти она осуществляется и “через иные автономные и независимые органы”.

В некоторых конституциях положения о власти народа дополняются или заменяются формулировками о суверенитете народа⁵. В Великобритании составной частью Конституции считается тезис не о суверенитете народа, а о суверенитете парламента⁶, сформулированный британским ученым А. Дэйси и подвергаемый иногда критике со стороны конституционалистов континенталь-

ных стран Европы⁷, где в борьбе против тезиса “суверенитет монарха” сложилась формулировка: власть или суверенитет народа.

Положения о власти, суверенитете народа, сформулированные передовыми умами человечества и вошедшие затем в конституции, имеют огромное гуманистическое и демократическое значение. Это – непреходящая ценность человечества. При этом, важно отметить, что власть народа находит свое проявление не только в институте выборов, в деятельности парламента, роли референдумов, к чему после победы буржуазно-демократических революций и установления нового строя нередко сводились тезисы о власти народа, она осуществляется не только через органы государства, которое является официальным выразителем суверенитета народа, но и посредством массовых политических действий, иногда имеющих решающий характер. Такие действия народа (его различных частей) совершаются разными способами: как в поддержку мероприятий государства, его органов, так и против. Известны примеры Грузии и Кыргызстана 2000-х годов, когда в результате массовых выступлений (не будем оценивать их характер) были разогнаны парламенты и удалены со своих постов президенты (спасаясь, в Кыргызстане, бегством за границу).

Высшей формой проявления власти, суверенитета народа является в определенных ситуациях мирная или насильственная революция. Это не только прошлое. Антитоталитарные демократические революции имели место в конце 90-х годов XX в. в СССР, приведшие к его разрушению (в данной статье не место рассуждать о позитивах и негативах этого), странах Центральной и Восточной Европы, Африки.

Таким образом, краткий тезис о власти народа в принципе, в своей основе (можно заниматься и более глубоко анатомией этого явления) верен в любых ситуациях. Народ любой страны, его разные социальные и этнические группировки (преступные элементы такую группировку не образуют) имеют общие главные интересы и общую волю, основанную на необходимости защиты таких интересов (политическая независимость страны, борьба с преступностью, технологический и социальный прогресс общества, постоянная модернизация, повышение уровня жизни народа, сотрудничество с другими народами, исключение войны из жизни международного

⁵ Следует различать народный, государственный и национальный (этнический) суверенитет. Последний находит свое выражение в международных актах и конституциях отдельных стран о праве наций на самоопределение. Это право не означает только право на отделение (ч. 4 ст. 39 Конституции Эфиопии 1994 г. и решение Верховного суда Канады от 30 сентября 1996 г. в отношении самоопределения Квебека устанавливают ряд условий для отделения), а возможность применения других форм самоопределения этноса внутри государства или, например, создание многонациональной федерации. Следует отметить, что принцип права наций на самоопределение относится не к субъектам федераций, автономиям или муниципальным образованиям как территориальным единицам, а к особым этносам, образующим такие единицы.

⁶ Он постепенно отвоевывал власть у короля.

⁷ См.: *Gicquel J., Gicquel J.-É.* Droit constitutionnel et institutions politiques. 21-éd. P., 2007. P. 219; *Hamon P., Troper M.* Droit constitutionnel. 30-е éd. P. 185.

сообщества и др.). В этом однопациональный или многонациональный народ любой страны един. Государственная власть реализует совпадающие интересы различных индивидов и слоев населения. Государство как официальный представитель народа выполняет (или призвано выполнять) его волю.

Вместе с тем отношения по поводу власти в обществе являются более сложными и диалектичными, чего пока что не учитывают конституционные формулировки. В обществе любого государства существуют индивиды, социальные или иные слои, имеющие наряду с общими свои собственные интересы. Такие интересы неодинаковы или не всегда одинаковы, например у работников и работодателей, жителей города и деревни, молодежи и пенсионеров. Общая воля народа, а следовательно, воля государства формируется не только в результате сотрудничества, но и борьбы таких группировок. Конкуренция, соревновательность, состязательность необходимы не только в сфере экономики, они важны также в социальной сфере, политике, духовной жизни. Без этого нет движения вперед.

Во многих высокоразвитых странах большинство в обществе составляет средний класс с достаточным уровнем жизни, являющийся основой стабильности государства. Однако даже и в таких странах (не говоря о других) также есть разные слои, а средний класс (это довольно общее понятие) неодинаков по своему составу. Различные слои населения, их организации (“группы давления”), политические партии оказывают различное воздействие на государственную власть (“за” или “против” тех или иных ее мероприятий, а иногда и против самой власти). Естественно, что наиболее результативным является давление тех слоев, которые экономически, политически и идеологически (духовно) доминируют в обществе. Государство учитывает сотрудничество и состязательность разных слоев и группировок, их давление, требования их организаций и вызовы времени. Однако у него есть и собственные интересы, своя воля. Государство, являясь частью общества, в то же время отделяется, отчуждается от него⁸.

Имея свою волю, определенную самостоятельность, необходимые ресурсы, государство, выступая как представитель власти всего народа, в той или иной мере выполняет роль социально-политического арбитра в сотрудничестве и состязательности различных сил общества. Но оно не

является (как правило, а может быть, и никогда) абсолютно беспристрастным арбитром. Выражая совпадающие интересы народа, оно вместе с тем удовлетворяет прежде всего интересы доминирующего социального слоя. Разумеется, государство, государственная власть (особенно в результате протестных выступлений или без них) стремятся защищать в какой-то мере и некоторые интересы других социальных слоев. Нестабильность в обществе государству не нужна. Такова логика объективной действительности, и государство иным быть не может (если только это не государство с антинародным, террористическим режимом).

Все эти обстоятельства необходимо учитывать в конституционных формулировках о власти народа для того, чтобы они точнее отражали реалии. Такие формулировки из-за требований краткости и точности создать непросто. Однако можно попытаться сделать (о чем будет сказано в заключительной части данной статьи).

Государство – важнейший инструмент власти, выступающий от имени народа. Однако на современном этапе политическая власть народа находит свое проявление не только в государственной власти, являющейся суверенной публичной властью. Существуют и другие формы организации этой власти.

Публичная и государственная власть

В соответствии с коллективистской концепцией власти (существуют также другие подходы) власть возникает в коллективе, начиная от семьи или бригады работников до общества всей страны. Она имманентно присуща коллективу. Власть – это способ руководства коллективом. В различных коллективах рождается неодинаковая по своей природе власть. В коллективах частного характера, например в объединениях по личным интересам (филателистов, шахматистов и др.), это – довольно слабая, основанная главным образом на личном авторитете частная корпоративная власть объединения (практически – его руководства) в отношении членов объединения; в общественных объединениях, имеющих общественные цели (например, в партии, профсоюзе), это – общественная корпоративная власть. В религиозных объединениях, исключая разного рода тоталитарные секты, очевидно, существует духовная власть.

Особый характер имеют территориальные публичные коллективы, складывающиеся в международно признанных государственных границах или в административных границах, в конечном

⁸ См.: Гулиев В.Е., Колесников А.В. Отчужденное государство. М., 1998.

счете определяемых или санкционируемых государственной властью⁹. Наиболее крупным объединением такого рода является общество страны (вопросы международного сообщества в данном случае не рассматриваем). Другие территориальные публичные коллективы создаются в рамках государственно организованного общества (общества народа) как объединения, сообщества тех или иных частей народа страны в субъектах федераций, территориальных автономиях, муниципальных образованиях. Наряду с участием в создании общегосударственных органов такие коллективы и их индивиды создают (путем выборов или опосредованно) свои органы для управления собственными делами. Таким образом, территориальный публичный коллектив – это особое сообщество, объединяющее людей по территориальному признаку для совместной жизни, самостоятельного (в пределах конституции и законов) решения вопросов жизненного значения. Население административно-территориальных единиц, управляемое назначенными “сверху” чиновниками общей компетенции и не избирающее собственных органов для управления своей территорией (их жители могут участвовать в выборах органов нижестоящих и вышестоящих коллективов), если и можно считать особым территориальным публичным коллективом, то только с рядом оговорок.

Территориальные публичные коллективы – основа для создания соответствующих территориальных публично-правовых образований как форм государственно-территориального (публично-территориального) устройства, их исходная база. Публично-правовое образование – это не только сообщество, но и определенная территориальная структурно-функциональная форма организации территориального публичного коллектива. Такое образование создает свои властвующие органы, обладает собственной публичной властью (наряду с действием на данной территории власти вышестоящих образований) и использует ее (в пределах конституции и законов) для организации и регулирования жизнедеятельности данного

территориального коллектива, является де-юре или де-факто юридическим лицом и несет ответственность за действия (бездействие) своих органов и должностных лиц. Своя публичная власть – важнейшая особенность территориального публично-правового образования.

В советский период словосочетание “публичная власть” использовалось редко, отождествлялось с государственной властью и своим источником имело известную работу Ф. Энгельса “О происхождении семьи, частной собственности и государства” (1884 г.), где Энгельс использовал как идентичные слова “*die Staatsmacht*”, “*die Staatsgewalt*”, “*die öffentlicher Macht*” и “*die öffentlicher Gewalt*”¹⁰. Значение последнего словосочетания (об этом – ниже) он называл основным признаком государства, выделяя его подчеркиваем (в российских переводах – курсивом).

Значение слов “*Staatsmacht*” и “*Staatsgewalt*” в государствоведческой работе, очевидно, не допускает различной трактовки. *Der Staat* – государство (в работах иного профиля это слово может пониматься иначе), *die Macht* и *die Gewalt* – власть в самом общем ее значении (*die Macht* – также сила). Что же касается прилагательного “*öffentlicher*”, то в словосочетании “*die öffentlicher Gewalt*” оно может быть истолковано по-разному: как общественный/ая/ое, так и государственный/ая/ое, но основное его значение для русского языка, видимо, – публичный/ая/ое. Оно однозначно лат. “*publicum*”, “*publicae*”, когда, по существу, не делали различия между понятиями “общественное” и “государственное”. Теперь по традиции так иногда понимаются слова “*public*”, “*publique*”, “*publieo*” в английском, французском, испанском языках (хотя, пожалуй, во французском это ближе к государственному, а в испанском – к общественному).

В советскую науку термин “публичная власть” вошел в значении “государственная власть” в качестве основного признака государства. Это имело место практически во всех учебниках по теории государства и права, в какой-то форме работы Энгельса и более далеких времен Рима коренным образом изменилась. Как известно, система территориального управления в обществе была не развита, римские провинции и муниципии находились юридически под властью Рима (за неповиновение снаряжались карательные

⁹ Небольшие территориальные коллективы и их органы могут иметь общественный характер, не являясь территориальными публичными коллективами. Таковы, например, комитеты в Китае, избираемые на три года жителями городского квартала или деревни для территорий, где проживают каждые 100–200 семей. По существу, это соседские образования с общественной территориальной властью. Общественные комитеты воспитывают граждан в духе соблюдения законов, занимаются местными вопросами, в частности следят за выполнением закона об ограничении деторождений.

¹⁰ Engels F. Der Ursprung der Familie, des Privateigentums und des Staates. Im Anschluss an Lewis H. Morgan Forschungen. Berlin, 1925. S. 141, 142.

экспедиции). В XVIII в. появились современные федерации с их субъектами (США, далее – Латинская Америка, Швейцария была тогда еще конфедерацией). Но они были исключениями, мало изучались в Европе, а субъекты федераций и вовсе не изучались. Юридически оформленных территориальных автономий почти не было, да они так и не назывались (во всяком случае до XX в. неизвестны соответствующие исследования), муниципальные образования (в городах) создавались в персональном порядке на основе жалованных грамот монархов. Исследованиями характера собственной власти в них (к тому же их полномочия были узки) не занимались. Считалось, что там тоже существует государственная власть. В проходившей в 2004 г. дискуссии при обсуждении ст. 12 Конституции РФ, гласящей, что “органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти”, утверждалось, что при принятии Конституции “все прекрасно понимали, что это (местное самоуправление. – В.Ч.) на самом деле государственная власть”, и приняли формулировку ст. 12 “только по тонким политико-психологическим соображениям”¹¹.

В действительности в современных условиях существует иная ситуация, чем была даже во времена Ф. Энгельса. В мире насчитываются 26 федераций (последней стал Непал в 2008 г.). Общее число субъектов федераций (штатов, провинций, кантонов и т.д.; в России – шесть разных названий) превышает 400. В почти 20 государствах – 200 различных территориальных автономных образований (в одном Китае 154 автономии трех ступеней). В любом крупном государстве тысячи, десятки, а в единичных случаях сотни тысяч муниципальных образований. Все это – публично-правовые формирования, общим термином для которых, на наш взгляд, могло бы быть использованное выше словосочетание “публично-правовое образование”. Накоплен большой научный материал по изучению таких формирований. Может быть, пришло время по-новому взглянуть и на них, и на проблемы власти в них?

В соответствии с конституциями и законами государства (муниципальные же образования – и в соответствии с законами субъектов федерации) публично-правовые образования обладают определенными предметами ведения и полномочиями (субъекты федераций – шире, территориальные автономии – уже, муниципальные

образования – по вопросам местного значения), избирают или иным способом формируют свои органы (в субъектах федераций и “политических” автономиях – в том числе законодательные), обладающие определенной компетенцией. Акты их органов, референдумов имеют обязательную силу на их территории, обеспечиваются принуждением (если необходимо, в конечном счете – государственным). Таким образом, как указывалось ранее, публично-правовые образования обладают властью. Это не государственная власть (государственная власть принадлежит государству – особому публично-правовому образованию, которое осуществляет ее юридически от имени всего народа, о фактической ситуации упоминалось выше). С позиций юридической оценки власть публично-правовых образований (иных, чем государство) другая, хотя в социальном и политическом плане она однотипна государственной. Иного быть не может, иначе используется государственное принуждение, как было в свое время в Чечне-Ичкерии.

В целом такая власть, включая власть государства, может быть определена как публичная. На территории иных публично-правовых образований в составе государства она действует наряду с государственной властью, органы которой имеют свои государственные полномочия и свою компетенцию, в рамках законов государства и в конечном счете под его контролем за соблюдением публично-правовыми образованиями конституции и законов государства.

Социальным источником собственной публичной власти территориального публично-правового образования (в рамках его предметов ведения, полномочий) является его сообщество, часть народа страны, территориальный публичный коллектив. Юридические источники такой власти – конституция государства (верховный источник, устанавливающий предметы ведения или основы такого ведения, для муниципальных образований это – вопросы местного значения) и собственные учредительные акты публично-правовых образований. Собственные акты – это конституции субъектов федераций, например в США и в республиках в составе Российской Федерации¹², конституции политических автономий, например Автономной Республики Крым 1998 г., уставы муниципальных образований, особые законы об автономиях (иногда последние не называются официально автономиями, например в

¹¹ Сергеев А.А. Проблемы реализации и перспективы развития конституционной модели российского местного самоуправления (“Круглый стол”) // Гос. и право. 2004. № 3. С. 40.

¹² В Индии штаты (за исключением двух) не имеют собственных документов конституционного значения. В России основные законы субъектов РФ, иных, чем республики, называются уставами.

Великобритании, Финляндии или Португалии, но являются таковыми).

В зарубежном законодательстве нет положений о характере власти в публично-правовых образованиях (в том числе и в документах самих публично-правовых образований), в научной литературе эти вопросы не разрабатывались. В России такие положения (хотя и неполные) в конституциях и уставах субъектов Федерации есть. Они определяют источник собственной власти субъектов Федерации в пределах их полномочий, установленных конституцией и законами государства (т.е. от имени всего общества).

В конституциях и уставах субъектов РФ используются разные термины для обозначения той общности, которая является социальным источником власти того или иного субъекта РФ. Иногда говорится о сообществе граждан данной территории, иногда – о жителях или населении (большинство основных законов субъектов РФ изменялись, но такие формулировки, как правило, сохранены). В ст. 1 Устава Ростовской области 1996 г. сказано о “сообществе граждан”, от имени которых осуществляется собственная власть субъекта РФ¹³. Статья 10 Устава Калужской области 1996 г. гласит: “Источником государственной власти Калужской области являются ее жители”¹⁴ (вопрос о точности формулировки “государственная власть”, применяемой к собственным предметам ведения субъекта федерации, рассмотрим ниже). В уставах многих краев и областей говорится о “населении”. Например, ст. 4 Устава Ставропольского края 1994 г. устанавливает: “Источником государственной власти в Ставропольском крае является его население”¹⁵. Аналогичное положение содержит ст. 1 Устава Московской области 1996 г.¹⁶, а в Уставе Мурманской области одновременно упоминается и о населении, и о народе области (ст. 6 и 9). О народе субъекта РФ как источнике власти данного субъекта указано почти во всех конституциях республик в составе РФ (Адыгеи, Бурятии, Мордовии и др.), кроме Степного уложения Калмыкии, а также в некоторых уставах других субъектов РФ (например, ст. 3 Устава Липецкой области 1995 г.¹⁷, ст. 4 Устава Челябинской области 1995 г.¹⁸). Статья 4 Устава Чукотского автономного округа 1997 г. избегает

формулировку “государственная власть” и устанавливает “народовластие” населения округа¹⁹. В уставах автономных округов в положениях о власти упоминаются также коренные малочисленные народы, народы и нации округа.

Цитированные положения свидетельствуют, что, во-первых, население, жители, сообщество граждан субъекта РФ рассматриваются как часть многонационального народа РФ (положение о многонациональном народе содержится в преамбуле Конституции РФ); во-вторых, сообщество людей в субъекте РФ – это народ субъекта РФ. Такая формулировка, видимо, более верна, чем понятия жителей или населения, которые не имеют точной конституционной, публично-правовой характеристики. Термин “сообщество граждан субъекта РФ” тоже неудачен, ибо субъекты РФ не имеют собственного гражданства; в-третьих, народ субъекта РФ является источником собственной власти субъекта РФ как публично-правового образования. Эта власть осуществляется в рамках Конституции государства и его законов (ст. 71–73 Конституции РФ распределяют предметы ведения между РФ и ее субъектами, устанавливают предметы совместного ведения).

В основных законах автономий, в актах государств об автономии, в уставах муниципальных образований формулировок о народе как источнике власти найти не удалось. Лишь в ч. 1 ст. 3 Конституции Автономной Республики Крым 1998 г. говорится о принципе народовластия. Более отчетливые формулировки содержатся в Конституции Республики Каракалпакстан 1993 г., входящей в состав Узбекистана. В ней сказано, что народ Каракалпакии является единственным источником власти, характеризуемой как государственная власть (ст. 7). Правда, Каракалпакия не имеет теперь определения автономии, да и статус ее отличается от типичной автономии: ее Конституция (ст. 1) повторяет положение Конституции Узбекистана о праве выхода из Узбекистана.

Каков реальный характер публичной власти в Каракалпакии? Является ли власть народа части государства тоже государственной, как и власть народа всего государства? Мы отвечаем на этот принципиальный вопрос отрицательно, хотя подобные положения есть и в Конституции РФ. Как известно, в ч. 2 ст. 5 республики в составе РФ названы государствами. О других субъектах РФ сказано, что они также обладают своей государственной властью. В ст. 73 утверждается, что “субъекты Российской Федерации обладают

¹³ См.: Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. Вып. 4. М., 1997.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Там же. Вып. 1. М., 1995.

¹⁶ См.: там же. Вып. 4.

¹⁷ См.: там же. Вып. 6. М., 1998.

¹⁸ См.: там же. Вып. 1.

¹⁹ См.: там же. Вып. 7. М., 1999.

всей полнотой государственной власти”, но с оговоркой: вне предметов ведения Российской Федерации и совместных предметов ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Положения о государственной власти относятся и к органам субъектов РФ. Часть 3 ст. 5 называет “органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации”. Статья 76 говорит о “системе органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области автономных округов”. Такая система устанавливается субъектами РФ “самостоятельно” (в соответствии с основами конституционного строя РФ и принципами организации представительных и исполнительных органов).

Таким образом, если буквально следовать ч. 2 ст. 5 Конституции РФ (без учета реалий и других положений Конституции, например о том, что “суверенитет Российской Федерации (т.е. государственный суверенитет, государственная власть. – В.Ч.) распространяется на всю ее территорию”), то можно прийти к выводу, что на территории России расположены 22 государства (РФ и 21 республика в составе РФ). При буквальном прочтении ч. 3 ст. 5, ст. 73, 76 и др. можно сделать заключение, что в России 84 государственные власти – власть РФ и власть в каждом из 83 субъектов РФ: каждый из них осуществляет властные полномочия на своей территории (есть законодательные, исполнительные органы, суды субъектов Федерации – мировые судьи и конституционные (уставные) суды).

Конституционные положения о государственной власти субъектов РФ тиражируются (что естественно) во множестве федеральных законов и законов субъектов РФ. Собственность субъекта РФ называется государственной, в субъекте РФ своя государственная служба и т.д. К такой терминологии привыкли, защищаются кандидатские и докторские диссертации с подобными названиями. Однако вряд ли такие выводы и положения верны. На наш взгляд, для решения поставленного вопроса необходимо использовать обозначенную выше концепцию публичной власти на разных уровнях ее организации, отразив это в новых конституционных формулировках.

Система публичной власти и конституционные формулировки

Публичная власть – наиболее общее понятие для территориальных публично-правовых образований. Она социально и по своей политической

сути едина, но имеет разновидности. Ее высшая форма – государственная власть, единственная суверенная власть в государственных границах. Субъекты Федерации несuverенны, следовательно, это – не государства, анализ их правового положения позволяет определить их как государствовподобные, государственные образования. Их собственная власть, власть их народа или осуществляемая от имени их народа реализуется в рамках, установленных федеральными конституцией и законами. Это – публичная государствовподобная власть.

Разумеется, еще меньше оснований говорить о собственной государственной власти автономных образований. О собственной государственной власти муниципальных образований теперь редко кто упоминает, хотя есть и такие взгляды. Конечно, ст. 12 Конституции РФ несовершенна: логика учит, что отрицательное определение – не определение, но вряд ли верно подозревать, что в нем скрыт тезис о государственной власти муниципального образования.

Таким образом, в единой системе публичной власти (а она не может быть не единой социально и политически, иначе общество и государство рассыплются) существуют суверенная государственная власть, действующая от имени всего народа страны, государствовподобная несuverенная власть народа (сообщества) субъекта федерации, несuverенная автономная публичная власть и несuverенная публичная муниципальная власть – местное самоуправление. Три последние “суверенны” при решении вопросов, относящихся к их полномочиям и в рамках федеральной конституции (такая формулировка по отношению к субъектам федераций есть в конституциях Мексики 1917 г. и Швейцарии 1999 г.). Однако в России сложилось более строгое конституционное понятие суверенитета, да и в иных Основных Законах, на наш взгляд, в данном случае вернее было бы говорить о самостоятельности.

В публично-правовых образованиях всех уровней всегда действует государственная власть. Она представлена правом государства и органами государства, распространяющими свои полномочия на всю его территорию и, следовательно, на субъекты федерации, автономии в нем, муниципальные образования. На местах – в субъектах федерации, автономиях, крупных муниципальных образованиях – центральные органы государства (министерства, ведомства и др.) обычно имеют свои органы (“делегатуры”), например главные управления, управления министерств и ведомств в субъектах РФ или группах субъектов РФ, долж-

ностных лиц (например, назначаемые губернаторы в Индии, на Аландских островах – автономии Финляндии, префекты регионов и департаментов во Франции). Таких должностных лиц государства, обладающих общей компетенцией, обычно нет в низовом звене муниципальных образований (общинах, коммунах, селах). На местах действуют также суды – органы государства, во многих странах, в том числе в США, – прокуроры. Разумеется, их полномочия в разных странах неодинаковы, например полномочия американских прокуроров отличаются от полномочий российских прокуроров. Такие органы государства и должностные лица реализуют на местах полномочия государственной власти.

Собственные органы субъектов федерации, автономий, даже иногда муниципальных образований могут осуществлять полномочия органов государства, если они им предоставлены законом или по соглашениям с органами государства (например, в некоторых сельских муниципальных образованиях их мэры (старосты и др.) занимаются учетом призывников, содействуют призыву их в армию).

Соглашения такого рода по отдельным вопросам вряд ли всегда являются лучшим вариантом: бюрократизма здесь достаточно да и с оплатой работы не все ясно. Во многих зарубежных странах применяется иная система. Избранные гражданами или муниципальными советами мэры утверждаются затем (обычно министерством внутренних дел) в качестве государственных служащих, должностных лиц. Они и выполняют такие обязанности, когда это необходимо. Это – организационное выражение единства публичной власти с ее одновременной самостоятельностью в различных территориальных звеньях. При таком порядке излишними становятся разговоры о необходимости назначать мэров органами государства, мэр остается выборным.

В более крупных муниципальных образованиях (они иногда называются региональными муниципальными образованиями и объединяют территории мелких муниципальных образований²⁰) наряду с избираемым советом и мэром (председателем совета – в других странах, где он выполняет функции исполнительной власти такого образования) функции государственной власти выполняет назначенный “сверху” (главой государства, правительством и т.д.) префект, глава го-

сударственной администрации (государственный администратор). В самых крупных административно-территориальных единицах (губерниях, провинциях унитарных государств) даже в некоторых демократических государствах Европы (Германия, Финляндия и др.) иногда есть только назначенные государственные чиновники общей компетенции с совещательными органами при них, но нет выборных советов. Иногда и в субъектах федерации (например, в штатах Индии) есть назначаемые губернаторы, но в условиях парламентарной республики они (как и сам президент) не обладают значительной властью, получая ее только в чрезвычайных условиях.

Современные конституции призваны в лаконичной форме отразить всю эту сложную систему публичной власти народа с учетом реалий, а не только благородных, прекрасных гуманистических идеологов, сохраняя ценность последних. В порядке первого приближения к решению данного вопроса можно было бы предложить некоторые примерные формулировки. Они еще не являются строгими нормами законодательного текста. Это, скорее, описание таких норм.

На наш взгляд, 1) источником единой и одновременно территориально рассредоточенной публичной власти, складывающейся в результате сотрудничества и состязательности различных сил общества на каждом уровне территориальных публично-правовых образований, является их народ, который осуществляет публичную власть непосредственно и через создаваемые им органы в соответствии с конституцией и законами государства; 2) публичная власть выражает прежде всего совпадающие интересы различных слоев народа, интересы большинства народа, но защищает также законные интересы и права меньшинства; 3) государственная власть – высшая, суверенная форма публичной власти распространяется на всю территорию государства. Собственная власть публично-правовых образований, осуществляемая в соответствии с их предметами ведения и полномочиями, распространяется на их территорию наряду с властью государственных органов; 4) государство, осуществляя социально-политический арбитраж в отношениях различных сил общества, исходит из принципа беспристрастности; 5) организация публичной власти в публично-правовых образованиях (иных, чем государство) строится на основе сочетания органов или должностных лиц государства и органов местного самоуправления. В низовом звене муниципальных образований в качестве органов общей компетенции действуют только органы местного самоуправления.

²⁰ При употреблении слова “объединение” речь идет только о территории, каждое муниципальное образование обладает своей самостоятельностью, автономией.