

О.А. Воробьева, кандидат педагогических наук, доцент,
доцент кафедры «Предпринимательское и трудовое право»
Тольяттинский государственный университет, Тольятти (Россия)
И.Р. Шарафудинов, оператор
ПАО «КуйбышевАзот», Тольятти (Россия)

Ключевые слова: право; власть; публичная власть; принципы публичной власти.

Аннотация: Актуальность работы заключается в том, что публичная власть всегда является предметом повышенного интереса общественности. Цель работы – анализ принципов публичной власти в соответствии с законодательством Российской Федерации. В настоящей статье рассмотрено понятие публичной власти, которое является многогранным. Также в работе проанализированы принципы публичной власти. Конституция Российской Федерации заложила новые принципы организации и деятельности органов публичной власти. По справедливому мнению В.В. Полянского, принципы, которыми насыщена конституция (в этом особенность природы Основного Закона), являются правовым ориентиром реализации публичной власти, деятельности всех субъектов, причастных к ее формированию, контролю. Проведенный анализ научной литературы позволил выделить следующие принципы публичной власти: законность; гласность; ответственность; единство системы публичной власти; компетентционная самостоятельность и независимость; признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина; народовластие. Определяющим принципом организации публичной власти является принцип народовластия. Принцип гласности является одним из основополагающих принципов и означает обеспечение открытости и доступности информации о решениях и действиях субъектов публичной власти. Принцип компетентционной самостоятельности и независимости различных субъектов публичной власти заключается в том, что различные субъекты публичной власти, обладая собственной компетенцией, не могут произвольно вторгаться в сферу компетенции других субъектов, подменять их и ограничивать их самостоятельность.

Согласно Конституции РФ, единственным источником власти в нашей стране является народ. Стратегическое развитие России в качестве демократического государства зависит от эффективной организации всех институтов власти.

Проблематика публичной власти достаточно широко привлекает внимание исследователей в сфере конституционного и муниципального права, теории государства и права, также интерес к ней проявляют политологи, социологи, управленцы [1, с. 5].

Публичная власть – понятие многогранное, особенно если ее связывать с гражданским обществом. Она не сводится лишь к государственной власти, охватывает различные организационные средства для управления. Во-первых, это самоорганизация общества, у него нет единого центра управления, чаще всего управление общественными делами идет многоканально и строится как на устойчивых обычаях жизни людей, так и на участии в управлении различных организованных коллективов (политические партии, иные общественные объединения, трудовые коллективы, религиозные объединения и др.). Во-вторых, публичная власть – это управление государственными делами, что делается в масштабах всего государства, в условиях России – также на территории субъектов Российской Федерации. В-третьих, публичная власть – это управление делами муниципального уровня, оно представлено решением так называемых вопросов местного значения, а также в определенной мере управлением государственными делами от имени и по поручению государства. Отсюда и появилась трактовка местного самоуправления как публичной власти, соединяющей общественные и государственные начала [2].

Современная правовая природа России как демократического федеративного правового государства и как публично-территориального образования предполагает наличие публичной власти, в рамках которой функционируют государственная власть и местное самоуправление, цементирующие единство публичной власти [3, с. 23].

В соответствии с Конституцией РФ, единственным источником власти в нашей стране является народ [4]. На практике экономическая, социальная, внешняя политика разрабатывается в результате сложного взаимодействия самых разных общественных групп. Следование законным интересам и учёт мнений всех граждан России, независимо от их национальности, религиозных,

политических и иных убеждений, – это обязанность государства, это обязанность демократического государства. Способность эту обязанность выполнять является главным критерием эффективности такого государства. В то же время многие аспекты политической жизни подвергаются общественной критике. Отмечаются проблемы в организации выборов, низкий уровень политической культуры, дефицит глубоко проработанных альтернативных предложений по конкретным вопросам социально-экономического развития [5].

Как отмечают многие учёные, в том числе Е.В. Колесников и Н.М. Селезнева, «проблематика власти можно отнести к числу «вечных вопросов», она привлекала внимание мыслителей и политиков с давних времен» [6, с. 12].

В ряду выдающихся умов человечества, занимающихся проблемами власти, Платон, Аристотель, Т. Гоббс, Дж. Локк, Н. Макиавелли, Ш. Монтескье и многие другие ученые [7, с. 146].

Обращаясь к первоосновным источникам, касающимся проблем власти можно увидеть, что власть в древний период понималась как средство преодоления социального хаоса (Мао-Цзы), как определенный инструмент достижения гармонии (Конфуций), идеального государства (Платон, Аристотель) [8, с. 2 431].

Т. Гоббс, Дж. Локк, Н. Макиавелли и Ж.-Ж. Руссо придерживались своего подхода: «...власть, ее реализация обуславливается особенностями человека как природного существа, которому свойственны естественные стремления к превосходству над другими» [9, с. 754].

В русском языке слово «власть» является однокоренным со словом «владеть», которое имеет значение «собственник», «хозяин», «обладающий собственностью» [10].

При всем многообразии походов к пониманию и обозначению существа власти для целей правового анализа наиболее показательным выступают такие свойства, как способность власти оказывать управляющее и контролирующее воздействие, обнаружение власти в системе «субъект – объект», где субъект наделен руководящими полномочиями, а объект испытывает действие специальных приемов и методов, применяемых субъектом. По-

скольку власть проявляется лишь в социальной среде, то объектом власти является пассивный субъект [11].

Проблема власти – наиболее острая для любого современного государства, так как затрагивает фундаментальные основы жизнедеятельности общества [12, с. 53].

В свое время Конституционный Суд Российской Федерации сделал очень важный вывод о том, что категорией «публичная власть» охватывается как государственная власть, так и власть местного самоуправления, причем это подчеркнуто в нескольких постановлениях Конституционного Суда. Являясь в ряде отношений продолжением государственной власти, имея возможность по поручению государства участвовать в реализации государственных полномочий, местное самоуправление тем не менее может свои задачи реализовывать и методами общественно организованного управления, опираясь на практику добровольного выполнения гражданами, частными и публичными учреждениями принятых решений местного самоуправления. Таким образом, на локальных уровнях возможность негосударственного управления не исключается и может даже быть широко распространена, достаточно очевидны два условия его существования: а) территория; б) наличие дел, т. е. предмета самоорганизации населения.

Рассматривая вопрос о содержании категории «публичная власть» обратимся к вопросу о принципах организации и деятельности публичной власти. Под принципами принято понимать основные, исходные положения какой-либо теории, мировоззрения, учения, программы [13].

Принципы (от лат. *principium* – первоначало, основа) – это основополагающие идеи, которые характеризуют содержание, сущность и назначение в обществе публичной власти; определяют в своей совокупности идеальную модель (способ) организации и деятельности субъектов публичной власти [14].

Конституция Российской Федерации заложила новые принципы организации и деятельности органов публичной власти. По справедливому мнению В.В. Полянского, принципы, которыми насыщена конституция (в этом особенность природы Основного Закона), являются правовым ориентиром реализации публичной власти, деятельности всех субъектов, причастных к ее формированию, контролю.

Проведенный анализ научной литературы позволил нам выделить следующие принципы публичной власти: законность; гласность; ответственность; единство системы публичной власти; компетенционная самостоятельность и независимость; признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина; народовластие. Рассмотрим их.

Принцип законности закреплен в ст. 15 Российской Конституции, где говорится, что «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации. Органы государственной власти, местного самоуправления, должностные лица, граждане и объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы».

Для органов публичной власти значимым является то, что с помощью законов должно достигаться адекватное отражение экономической, налоговой, правоохранительной, социальной функций государства, а также должен устанавливаться ясный механизм правового регулирования, налаживаться действенный контроль за их исполнением. Принцип законности также означает, что организация и деятельность аппарата государственного управления регулируется правовыми нормами и осуществляется в целях реализации предписаний закона при неукоснительном соблюдении прав и законных интересов всех участников управленческих отношений [15, с. 391].

Определяющим принципом организации публичной власти является *принцип народовластия* (или, по В.Е. Чиркину, принцип «народности» [16, с. 313]). Согласно части 1 статьи 3 Конституции РФ «единственным источником власти в РФ является её многонациональный народ». Народовластие выступает определяющим вектором политических, социально-экономических и духовно-культурных преобразований. Часть 2 статьи 3 Общероссийской Конституции предусматривает три формы осуществления власти народа: непосредственную демократию, государственную власть и местное самоуправление: «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». Никто больше не может ни обладать политической властью, ни осуществлять её, согласно части 3 статьи 4 Основного Закона РФ «Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону». Народ, обладая государственной властью во всей ее полноте, не отчуждает ее от себя, наоборот, «он создает надежные механизмы, при помощи которых может высказать, исходя из собственного понимания своих интересов, мнение относительно целесообразности и результативности осуществления государственной власти ее институтами» [17, с. 12].

Как справедливо отмечает В.В. Комарова, «демократизм государства находит также выражение в обеспечении в нем народовластия. Народовластие означает принадлежность всей государственной власти народу, свободное осуществление народом этой власти в полном соответствии с его суверенной волей и коренными интересами. Признание народа в качестве верховного носителя государственной власти является выражением народного суверенитета. Это значит, что народ, ни с кем не деля свою власть, осуществляет ее самостоятельно и независимо от каких бы то ни было сил, использует исключительно в своих интересах».

Реальное народовластие, полнота власти народа организуется им сообразно его интересам и потребностям, что непосредственно связано с такой категорией, как «суверенитет народа». Понятие суверенитета народа в научной литературе зачастую раскрывается как власть народа. Но, и понятие демократии нередко определяется таким же образом.

Принцип гласности является одним из основополагающих принципов и означает обеспечение открытости и доступности информации о решениях и действиях субъектов публичной власти (деятельности органов представительной и исполнительной власти, судов, органов местного самоуправления, порядка избрания или формирования соответствующих органов, обсуждения законопроектов, разрешения различных споров и т. д.).

Следующим принципом публичной власти является *принцип единства системы публичной власти* [18]. Некоторые исследователи считают, что в настоящее время под единством власти можно понимать: социальное единство, единство целей и направлений деятельности и организационное единство. Под организационным единством понимается принадлежность всей полноты власти одному органу (например, монарху) либо определенному виду органов (советы). Исходя из этого, теория разделения власти отвергалась как неприемлемая. Идея организационного единства власти была детально разработана в марксистско-ленинском учении. Свое же реальное и наиболее последовательное воплощение она получила в практике социалистических стран. На сегодняшний день, как отмечает В.В. Рачинский, сфера применения данного принципа значительно сужена и ограничивается, в основном, сферой исполнительной власти (в частности, правоохранительных органов).

Принцип компетенционной самостоятельности и независимости различных субъектов публичной власти,

как отмечают некоторые авторы, по своему содержанию является аналогичным принципу разделения власти в сфере государственной власти. Суть данного принципа заключается в том, чтобы различные субъекты публичной власти, обладая собственной компетенцией не могут произвольно вторгаться в сферу компетенции других субъектов, подменять их и ограничивать их самостоятельность.

Принцип ответственности. В настоящее время практически все ученые, так или иначе затрагивающие в своих исследованиях вопросы власти, обнаруживают необходимость установления взаимной ответственности субъектов и объектов власти. Причем в силу российской специфики акцент делается именно на ответственности субъектов, и в первую очередь органов публичной власти.

В современных демократических обществах для публичной власти характерен также *принцип признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина* [19]. В ст. 2 Конституции РФ провозглашается, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью». В ст. 18 Конституции РФ закреплено: «Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием». Тем не менее последовательная реализация этого принципа требует четкого правового закрепления не только прав граждан, но и корреспондирующих им обязанностей соответствующих органов публичной власти. И если перечень прав и свобод человека и гражданина, закрепленный в законодательстве, в целом соответствует современным представлениям и международным нормам, то с закреплением корреспондирующих обязанностей дело обстоит несколько хуже. Полная ясность в вопросе распределения компетенции между субъектами публичной власти различных видов и уровней в действующем законодательстве отсутствует. На практике нередко возникают ситуации, когда не совсем понятно, чья же именно обязанность корреспондирует тому или иному праву человека.

Принцип прозрачности представляет собой одно из важнейших демократических начал, без практической реализации которого невозможно создание подлинно демократического, правового государства. Реализация принципа прозрачности позволяет обеспечить должную «открытость» органов государственной власти и местного самоуправления, поставить их деятельность под контроль общества, дает возможность гражданам влиять на выработку решений, затрагивающих их интересы, права и свободы.

Прозрачность также является основополагающим началом для формирования и осуществления публичных расходов, представляющих собой непрерывный процесс использования централизованных и децентрализованных фондов для удовлетворения публичных (общественных) интересов. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, из Конституции Российской Федерации следует, что финансовое регулирование, бюджетная система Российской Федерации должны отвечать требованиям открытости, прозрачности как процесса принятия органами государственной власти финансово емких решений, так и самого использования финансовых ресурсов Российской Федерации, что способствует реализации базирующегося на принципах демократии эффективного контроля гражданского общества за финансовой деятельностью государства в лице его органов.

Вместе с тем конституционная формула принципов публичной власти должна обладать некоторыми свойствами, позволяющими субъектам их толкования, развития в текущем законодательстве, правоприменения обеспечивать гармоничное функционирование публич-

ной власти, устранять ординарные конфликты, предотвращать чрезвычайные ситуации, снижать потери от возникающих кризисных ситуаций как для всего общества, так и для каждого человека.

Конституция Российской Федерации легально установила критерий конституционности и социальной позитивности функционирования институтов публичной власти (как и всех иных субъектов политической, экономической и иной деятельности). Таковым критерием является принцип, закрепленный в ст. 2 Конституции РФ, определившей человека, его права и свободы высшей ценностью. Этот принцип развивается в ст. 18 Конституции РФ. Будучи непосредственно действующими, права и свободы «определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием». Как видно, все основные подсистемы публичной власти – государственной (с ее разделением на три ветви – законодательную, исполнительную, судебную) и самоуправленческой – в совокупности должны подчиняться в своей деятельности конституционному принципу высшей ценности человека, его прав и свобод, руководствуясь идеей признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина со стороны государства.

Однако не следует забывать, что положения ст. 2 и 18 Конституции РФ носят во многом оценочный характер, что может привести к искажению первоначального смысла конституционных принципов в процессе их толкования, развития и правоприменения. Фактически так иногда и происходит. Свидетельством этому является судебная практика, по-разному решающая вопросы защиты прав и свобод человека. Не изжиты рецидивы старых представлений о допустимости влияния исполнительной власти на судебную власть, имеющие место факты некачественной правоприменительской деятельности российского парламента [20].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авакьян С.А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 5–11.
2. Авакьян С.А. Конституционное право России. В 2 т. Т. 1. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2014. 864 с.
3. Безруков А.В. Государственная и муниципальная власть в системе единой публичной власти России // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6. С. 23–28.
4. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993: с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
5. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2008. 592 с.
6. Колесников Е.В., Селезнева Н.М. Статус суда в Российской Федерации: конституционные вопросы. Саратов: Саратовск. гос. академия права, 2008. 204 с.
7. Глазунова Н.И. Система государственного управления. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. 551 с.
8. Поярков С.Ю. К сущности политической идеологии государственной власти // Право и политика. 2009. № 12. С. 2431–2437.
9. Муртазалиев З.М. Особенности реализации политической власти в условиях глобализации // Право и политика. 2009. № 4. С. 754–762.
10. Толковый словарь русского языка. Т. 1. / под ред. Д.Н. Ушакова. М.: Наука, 2000. 1424 с.
11. Воробьева О.А., Станкин А.Н. Публичная власть

- в России: проблемы теории и практики. М.: NoteBene, 2010. 192 с.
12. Комбарова Е.В. Вопросы организации органов публичной власти России в решениях Конституционного Суда РФ // Ленинградский юридический журнал. 2014. № 2. С. 53–59.
 13. Воробьева О.А. О понятии публичной власти // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2010. № 3. С. 82–88.
 14. Воробьева О.А. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления // Вестник Орловского государственного университета. 2010. № 4. С. 76–80.
 15. Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. Саратов: Саратовская гос. акад. права, 2010. 702 с.
 16. Чиркин В.Е. Конституционное право России. М.: Юрист, 2009. 447 с.
 17. Пятковская Ю.В. Прозрачность как основополагающий принцип публичных расходов: правовой механизм реализации // Российская юстиция. 2016. № 10. С. 19–22.
 18. Воробьева О.А. Государственная власть как уровень публичной власти // Общество: политика, экономика, право. 2012. № 1. С. 144–151.
 19. Воробьева О.А. Особенности взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки. 2016. № 2. С. 23–26.
 20. Полянский В.В. Методы и принципы гармонизации публичной власти // LexRussica. 2015. № 10. С. 32–45.

PRINCIPLES OF PUBLIC AUTHORITY

© 2017

O.A. Vorobyova, candidate of pedagogical Sciences, associate Professor
of the Department of Business and employment law
Togliatti State University, Togliatti (Russia)
I.R. Sharafutdinov, operator
PJSC “KuibyshevAzot”, Togliatti (Russia)

Keywords: law; law; power; public power; principles of public power.

Abstract: The relevance of the work lies in the fact that public power is always a subject of increased interest of the public. The aim of this work is the analysis of principles of public authorities in accordance with the legislation of the Russian Federation. This article examines the concept of public authority, which is multifaceted. The work also examines the principles of public power. The Constitution of the Russian Federation laid out new principles of organization and activities of public authorities. At fair opinion Vladimir Polanski, the principles, which are saturated with the Constitution (this is the peculiarity of the nature of the Basic Law) are the legal benchmark implementation of public authority, the activities of all actors involved in its formation, control. The analysis of scientific literature allowed us to highlight the following principles of public authority: legality; transparency, responsibility, unity of system of public authorities; compentencia autonomy and independence; the recognition, observance and protection of the rights and freedoms of man and citizen democracy. The guiding principle of the organization of public authority is the principle of democracy. The principle of transparency is one of the fundamental principles and means securing the open-STI and availability of information on decisions and actions of subjects of publiclytion of power. Compentencies the principle of independence of the different actors public authorities, is that various entities of public authorities with their own competence cannot arbitrarily invade the purview of other actors to replace them and limit their autonomy.

According to the Constitution the only source of power in our country is the people. Strategic development of Russia as a democratic state depends on effective organization of all institutions of power.