

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПОРЯДКА: ВЗГЛЯД МОЛОДЫХ ИССЛЕДОВАТЕЛЕЙ

Научная статья

С. 158–166

Научная специальность 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

УДК 34.03

DOI: 10.47475/2311-696X-2024-40-1-158-166

О ПРАВОВЫХ ОСНОВАХ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ: ДИСКУРСИВНЫЕ ПРАКТИКИ

Алексей Андреевич Жучаев*Международный инновационный университет, Сочи, Россия**PO21kk@bk.ru*

Аннотация. Статья посвящена особенностям развития феномена «власть» в междисциплинарном дискурсе и его рефлексии в современных условиях турбулентного социума. Автором актуализируется несостоятельность некоторых правовых концептов понятия «единая система публичной власти», эксплицируется специфика современной социально-правовой парадигмы и соответствие ей наиболее популярных теорий диахронии власти. Анализируется современный когнитивный дискурс ученых-правоведов, влияющий на концепцию «единой системы публичной власти» в Российской Федерации.

Цель исследования — определить наиболее соответствующие современной парадигме российского социума теории «единой системы публичной власти».

Методология. В процессе исследования получены результаты, основанные на общенаучном диалектическом методе познания, а также универсальных научных методах, методах системного анализа, специальных юридических методах.

Результаты исследования показывают необходимость законодательного и концептуального закрепления понятия «единая система публичной власти» в Основном законе Российской Федерации.

Выводы. В российском законодательстве на сегодняшний день отсутствуют четкие формулировки основных составляющих единой системы публичной власти, как и само понятие единой системы публичной власти. В этой связи существуют мнения, опровергающие существование единой системы публичной власти, противоречащие ст. 12 Конституции, так и ч. 2 ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления. Анализ соответствующего междисциплинарного когнитивного дискурса способен опровергнуть такие мнения.

Ключевые слова: власть, единая система публичной власти, иерархия власти, глобализация, турбулентность, структурно-функциональные теории власти, релятивистские теории власти, коммуникационные теории власти, перформативная модель власти, биополитика

Для цитирования: Жучаев А. А. О правовых основах публичного управления: дискурсивные практики // Правопорядок: история, теория, практика. 2024. № 1 (40). С. 158–166. DOI: 10.47475/2311-696X-2024-40-1-158-166

Research article

ON THE LEGAL FOUNDATIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION: DISCURSIVE PRACTICES

Aleksey A. Zuchaev*International Innovation University, Sochi, Russia**PO21kk@bk.ru*

Abstract. The article is devoted to the peculiarities of the development of the phenomenon of “power” in interdisciplinary discourse and its reflection in modern conditions of a turbulent society. The author actualizes the inconsistency of some legal concepts of the concept of “unified system of public power”, explicates the specifics of the modern socio-legal paradigm and the correspondence to it of the most popular theories of the diachrony of

power. The article analyzes the modern cognitive discourse of legal scholars influencing the concept of a “unified system of public power” in the Russian Federation.

The purpose of the study is to determine the theories of the “unified system of public power” that are most appropriate to the modern paradigm of Russian society.

Methodology. In the course of the research, the results were obtained based on the general scientific dialectical method of cognition, as well as universal scientific methods, methods of system analysis, and special legal methods.

The results of the study show the need for legislative and conceptual consolidation of the concept of “unified system of public authority” in the Basic Law of the Russian Federation.

Conclusions. Russian legislation currently lacks clear formulations of the main components of a unified system of public authority, as well as the very concept of a unified system of public authority. In this regard, there are opinions refuting the existence of a unified system of public authority, contradicting Article 12 of the Constitution and Part 2 of Article 4 of the European Charter of Local Self-Government. An analysis of the relevant interdisciplinary cognitive discourse is able to refute such opinions.

Keywords: power, «unified system of public power», hierarchy of power, globalization, turbulence, structural and functional theories of power, relativistic theories of power, communication theories of power, performative model of power, biopolitics

For citation: Zuchaev AA. On the legal foundations of public administration: discursive practices. *Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika* [Legal and Order: History, Theory, Practice]. 2024;(1):158-166. DOI: 10.47475/2311-696X-2024-40-1-158-166 (In Russ.)

Введение

Социальная турбулентность актуализирует переосмысление таких понятий, как власть, публичная власть, единая система органов публичной власти и элементарный состав публичной власти. Тем не менее когнитивной рефлексии вышеперечисленных понятий в современной научной парадигме публичного права пока нет. Одной из причин такой правовой неопределенности является территориальная составляющая единой системы публичной власти. Огромное пространство Российской Федерации, на котором в настоящее время утверждено 89 субъектов, большинство из которых расположены в евро-азиатском территориальном пространстве, провоцирует необходимость единой системы публичной власти, организация и последующая структуризация которой зависит как от органов государственной власти, так и от органов местного самоуправления. Более того именно единая система публичной власти является основной вертикалью, обеспечивающей государственный федерализм.

Необходимость проведения исследования

Сегодня происходит постоянный поиск оптимальных путей реформирования и совершенствования единой системы власти, включающей как органы государственной власти, так и органы местного самоуправления. К сожалению, в ст. 80 ч. 2 и ст.132 ч. 3 Конституции Российской Федерации мы находим только общие положения относительно статуса и активности Президента РФ, а также органов местного самоуправления. Абстрактность вышеуказанных конституционных новелл указывает на их соотношение с публичной властью, но не на определение таковой.

Что касается Федерального закона от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», в котором «под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации 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»¹, то само понятие «единой системы публичной власти» присутствует в нем имманентно. Об организации публичной власти соответствующими федеральными органами, стремящимися достичь эффективного взаимодействия между федеральным уровнем власти и органами местного самоуправления для удовлетворения потребностей населения той или иной территории говорится в п. «г» ст. 71 Конституции РФ, законодательно закрепляющем уровень федеральной власти, но игнорирующем правовой статус органов местного самоуправления. Таким образом, отсутствие адекватной концептуализации органов местного

¹ О Государственном Совете Российской Федерации : Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ // СПС «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/75016707/> (дата посещения: 20.10.2023).

самоуправления обеспечивает существенный пробел в существующей матрице правоотношений. В этой связи возникает необходимость экспликации самого понятия «власть» в когнитивных дискурсивных практиках. Наступившая в 2008 году социальная турбулентность, вызванная мировым экономическим кризисом, придала аттрактору власти биополитический характер, чем обеспечила междисциплинарный подход к пониманию этого феномена.

Материалы и методы

Диахрония феномена власти возвращает нас к ее историко-философскому пониманию. Вспомним противоположность мнений Томаса Гоббса [9, с. 94] и Джона Локка [16, с. 304] в отношении власти, когда первый критиковал концепцию разделения властей, а второй отстаивал ее во имя укрепления триады естественных прав человека. Вспомним Ж. Ж. Руссо, заложившего основы будущего федерализма предложением дифференцировать компетенцию законодательных и исполнительных органов [21, с. 212]. Вспомним последователей Руссо, Георга Еллинека, Карре де Мальберга, Ханну Арендт, Майкла Хардта, Антонио Негри и других, описавших сферу самоуправления сообществ, объединенных коллективной идентичностью и находящихся на территории одного государства [3, с. 98].

Не можем обойти вниманием и Макса Вебера, нашедшего в феномене власти «способность некоего лица осуществлять свою волю вопреки сопротивлению», также она имманентна всем народам и всем странам [6, с. 336].

Эти и другие философы фундировали институциональное значение и иерархию власти, ее неотчуждаемое присутствие на всех социальных уровнях, от малой социальной группы до государства.

Глобализация и мировая турбулентность расширили понятие «власть», ускорили его стремление к эпитету «единая», активировали его обсуждение в современном философском дискурсе. В то же время сегодня мы не можем отказаться от мнения большинства ученых, суммированно Н. И. Матузовым: «власть есть способ воздействия на деятельность, поведение людей с помощью каких-либо средств: воли, силы, авторитета, законов, особого аппарата, армии, полиции, спецслужб, идеологии, политики, экономических рычагов и т. д.» [18, с. 13].

Менее эмоционально, скажем так, к осмыслению публичной власти подходят социологи. Социологический дискурс представляет нам уже более концептуальную модель данного феномена, в которую инкорпорирована перформативная эпистемология, отказавшаяся от дифференциации субъекта и объекта познания. Социология выступает, не много, ни мало, в качестве инструмента властных структур, как в теоретическом,

так и в эмпирическом измерении, что подтверждают исследования как западных ученых, среди которых Дж. Батлер, К. Вульф, Э. Доманска, Б. Кассен, Дж. Л. Остин, В. Тэрнер, М. Фуко [22], так и отечественных исследователей в лице В. Дудиной, В. Кирющенко, М. Колопотина, М. Корецкой, М. Симаковой, В. Чиркина и других. Перформативный поворот в социологической науке был организован Дж. Л. Остином, отрицавшим перформативную модель в качестве рефлексии реальности, но трансформирующем последнюю, создавая социально значимые факты, которые не отражают реальность, а меняют ее, учреждают порядки, производят социально значимые эффекты [19, с. 29]. Остин не дифференцировал перформативные высказывания на истинные и ложные, предпочитал лишь действенные и не действенные, подчеркивая, что перформативные высказывания не производят трансформацию ситуации, происходящую в определенных условиях [19, с. 30].

Обозначали перформативный поворот в гуманитарном знании на уровне поддержки социальной реальности через вербальные и невербальные перформативные акты Дж. Батлер [4, с. 87] и К. Вульф [7, с. 59].

Джудит Батлер прогнозировала развитие перформативного подхода в качестве некоего освободительного аттрактора, мотивируя такое мнение тем, что в эпоху мировой социальной турбулентности истин либо не существует вообще, либо они постоянно меняются. Соответственно, власть, исполняемая участниками социального процесса, приобретает перформативный характер [4, с. 76].

Такой подход обозначил последующий когнитивный аттрактор исследований отечественных ученых, нашедших в нем соответствие объективным условиям российского социума в эпоху турбулентности. В частности, В. И. Дудина считает, что говоря о феномене публичной власти «речь должна идти уже не просто о публичной социологии, которая репрезентирует свои репрезентации обществу, а о перформативной социологии, которая встроена в общество и активно участвует в его исполнении» [12, с. 13]. Тем не менее диктаторский характер власти по-прежнему остается незыблемым, что подтверждают слова В. Е. Чиркина о том, что «власть в человеческом коллективе — явление не личное, а социальное, это отношения общественного характера (личные отношения имеют другую природу)... Власть рождается в коллективе, она имманентно, внутренне присуща ему, ибо любой коллектив, состоящий из людей с неодинаковыми интересами, объективно нуждается в руководстве и управлении» [26, с. 8].

Конечно, мы не можем не учитывать структурно-функционалистские и системные трактовки власти, появившиеся во второй половине XX века и представленные П. Бурдьё [5], Э. Гидденсом [8],

Н. Луманом [15], Т. Парсонсом [20], М. Фуко [22], Ю. Хабермасом [23] и другими, эксплицировавшими власть как отношение субъектов, выполняющими определенные социальные роли. По мнению Т. Парсонса, такие роли дифференцируются на «управляющих» и «управляемых» и структурируются социальной системой, успешное функционирование которой и обеспечивается каждым элементом [20, с. 189]. Сегодня никто и не сомневается, что именно Т. Парсонс предвосхитил появление системной концепции в социологии, определяющей дефинитивный статус политической парадигмы социума как интерактивной совокупности, обусловленной согласованными действиями акторов, направленными на авторитарное распределение ценностей [20, с. 96]. В то же время Парсонс рассматривает власть через призму символического посредника в интерактивном пространстве социума в целом [20, с. 74]. Последователи Т. Парсонса, среди которых мы можем назвать П. Бурдье [5], Э. Гидденса [8], Н. Лумана [17], М. Фуко [22], Ю. Хабермаса [23] и других ученых, ассоциировали феномен власти с динамикой социального пространства.

По мнению Пьера Бурдье, «политический капитал институализируется в виде наличных постов внутри как партии, так и ее организаций, а также во всех учреждениях местной и центральной власти и во всей сети промышленных и торговых предприятий, существующих в симбиозе с этими учреждениями. Сила легитимации политического капитала измеряется не ценностью истины, а степенью поддержки признающей его носителя группы» [5, с. 94]. Далее автор отмечает, что именно этот факт провоцирует ситуацию, в которой «...поле политики... постоянно колеблется между двумя критериями оценки — наукой и плебисцитом» [5, с. 101]. К сожалению, Бурдье, возможно, не учел в своей теории принципы управления, а возможно, не дошел до них. Тем не менее, эти принципы совершенно очевидны в системной теории власти.

Более концептуальным, относительно социальной тотальности и индивида в корреляционном формате структуры и действия, на наш взгляд, являлся Энтони Гидденса. Автор не считает индивида «свободным деятелем», способным конституировать социальную интерактивность и доминирование над социальным целым [8, с. 341]. Концепция Гидденса предусматривала, прежде всего, рефлексивную по собственной природе активность субъектов, которая, в итоге, создает общество. Вспомним слова ученого: «Не сотворенное никем в отдельности, общество производится и воспроизводится чуть ли не с нуля участниками социального события. Производство общества — суть умелое конструирование, обеспечиваемое и реализуемое человеческими существами. Оно возможно лишь потому, что каждый член общества является практикующим

социальным теоретиком: осуществляя всякого рода взаимодействия, он обычно обращается к своим знаниям и теориям; и именно использование этих практических ресурсов есть условие осуществления взаимодействия вообще» [8, с. 366]. На сегодняшний день история вполне доказала, что деятельность индивидов преобразует как весь социум, так и их самих, а социальное участие индивидов в формировании социума исторически обусловлено и не может осуществляться произвольно, то есть, происходит в определенной структуре, поддерживаемой повседневной рутинной практикой. Но при этом индивид должен ощущать надежность окружающего его социального пространства. Как справедливо заметил Гидденс, «в условиях радикального сомнения индивид, не располагающий никакой опорой вовне (вера, авторитет, традиция), обречен на постоянный выбор той или иной системы экспертного знания и оценку своего выбора в терминах риска. Индивидуальное базовое доверие постоянно подвергается испытанию и проверке на прочность. Кризисы, когда требования к оперативности и точности (адекватности) принимаемых решений возрастают, становятся нормой социальной жизни, но не становятся ее обыденным элементом. Общий климат неопределенности влияет на самоощущение и идентичность индивидов» [8, с. 371]. Зато Никлас Луман не считал власть свойством какого-то отдельного индивида, а рассматривавшего данный феномен как интерактивность акторов в социальной системе, способствующей реализации этой интерактивности [17, с. 167]. Возможно, Луман отчасти почерпнул свои идеи из творчества великого социолога современности, Юргена Хабермаса, рассматривавшего процесс социально-политической рационализации через призму коммуникации [23, с. 81]. Позиция Ю. Хабермаса созвучна другой теоретико-когнитивной концепции власти, интеракционной, представленной Р. Дарендорфом [10, с. 161], К. Шмиттом [27, с. 572], и др., презентовавших феномен власти как механизм стабилизации в совокупной системе общественных отношений, призванный регулировать конфликты на разных уровнях. Интеракционистская концепция симметрична и исключает понятие «объект», дифференцирует власть от принуждения, обозначая власть как «...многократно опосредованный, иерархизированный механизм общения между людьми, разворачивающийся в социальном поле и пространстве коммуникаций» [10, с. 207]. Инструментализм насилия и консенсуальность власти инициируют и развивают противоречия, фундированные руководством и оправданием. Насилие нуждается в обоих принципах, власть — нет.

И снова обратимся к Гидденсу, отмечавшему, что власть «есть способность выбирать образ действий или возможность добиваться результатов» [8, с. 207].

Проецируя совокупное мнение упомянутых нами социологов на современное турбулентное социальное пространство, можем резюмировать, что интерпретирует данный феномен как синтез средств организации социального пространства через соответствующие точки бифуркации, линии искривления пространства, подразумевая, что власть существует всюду, где присутствует совместная деятельность, и является необходимым атрибутом интерактивности любого социума. Власть есть способность убедить любого актора в целесообразности совместных действий.

Социология создала некий когнитивный фундамент, даже концепт власти для последующего развития ее политологической модели, далее формирующейся под влиянием потенциально-волевых концепций, дифференцирующих власть как способность политического субъекта реализовать, а, возможно, навязать свою волю, но не только. На наш взгляд структурно-функциональные концепции являются более привлекательными, так как эксплицируют власть в качестве атрибута макросоциальной системы. В то же время нельзя исключать и концепции реляционные, которые в какой-то степени аналогичны коммуникационным социологическим в аспекте презентации власти как отношения между двумя агентами, когда один оказывает влияние на другого в трех форматах: «сопротивление», «обмен ресурсами», «раздел зон влияния». Коротко напомним, что представляют собой эти форматы. Формат «сопротивление» говорит сам за себя. Формат «обмена ресурсами» концептуализирует зависимость того или иного властного потенциала от его значимости для политической власти. Формат «раздела зон влияния» предполагает «властную горизонталь», в которой происходит рефлексия момента оптимального распределения и использования ресурсов, культурно-символического и психологического воздействия, регулирования отношений и поведения с взаимодействующей стороной в русле собственных целей и ценностей. Интересен формат «раздел зон влияния», определяющий власть как взаимодействие акторов в социальной системе и представленный мнениями многих отечественных ученых, среди которых Е. А. Агеева, С. Ю. Алашев, В. Э. Бойков, М. А. Бахтина, Ю. Л. Воробьев, Т. М. Дридзе, А. В. Зайцев, Т. Н. Митрохин, В. А. Пилипенко, А. Л. Стризое, В. В. Силкин и другие. Российский социум все более стремится к политической горизонтали, способной обеспечить единство публичной власти.

Результаты исследования и дискуссия

Феномен публичной власти в правовом дискурсе безусловно учитывает исследованный выше междисциплинарный подход, и не ограничивается лишь дихотомичной дифференциацией публичной

и государственной власти. Такая дифференциация была, возможно, до турбулентности и закреплена Конституционным Судом РФ в 1997 году¹. Генезис феномена «публичная власть» привел к ее законодательному закреплению в ст. 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», который мы цитировали выше. Тем не менее, этим определением развитие публичной власти не ограничивается, приобретая все более развитую многокомпонентность. Именно поэтому мы обратились к междисциплинарному дискурсу. Генезис публичной власти эксплицирует ее многокомпонентность, дифференцируя ее от других видов власти, которые, в свою очередь, стали ее составляющими.

На сегодняшний день статус публичной власти концептуально не достигнут, и носит, скорее всего, перформативный характер. Об этом свидетельствует весьма активный правовой дискурс. При этом особое внимание уделяется именно территориальному принципу, лежащему в основе организации публичной власти. По территориальному принципу структурирована так называемая «политическая энергия» акторов, которая до сих пор распределяется на нескольких иерархических уровнях: государственная власть, общественная власть и власть местного самоуправления.

Исходя из основного функционального предназначения единства публичной власти, декларирующего в качестве высшей ценности права и свободы человека, определяющие смысл его жизни, мы можем утверждать необходимость согласованной деятельности различных уровней публичной власти как единого целого. Тем не менее, такая согласованность на сегодняшний день остается перформативной. Инструменты и механизмы, призванные обеспечивать подлинное народовластие, пока недостаточно разработаны. Решения такой власти имеют высшую юридическую силу и действуют в публичных интересах, являясь компонентом единой системы публичной власти. В этой связи возникают три основных показателя несостоятельности единой системы публичной власти, провоцирующих правовой дискурс. Во-первых, «политическая энергия» акторов не сконцентрирована на одном властном аттракторе, а иерархически и неравномерно распределена между государственной, общественной и местной властями. Во-вторых, сущность и основные принципы единой системы публичной власти носят перформативный характер. В-третьих, не работают инструменты и механизмы, обеспечивающие подлинное народовластие.

¹ По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»: постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П // Собрание законодательства РФ. 1997. № 5. ст. 708.

Противоречивость мнений российских правоведов подтверждает несостоятельность когнитивного статуса системы единой публичной власти. Так, О. А. Ежукова придерживается мнения о том, что «в законодательстве сегодня получила отражение упрощенная конструкция публичной власти как совокупности органов и механизма распределения полномочий между ними, при этом не была раскрыта ее общественная составляющая. Такой подход представляется большим упущением, ибо он слишком примитивизирует категорию публичной власти, сводит ее до совокупности органов государственной власти и местного самоуправления в их взаимодействии и механизма разграничения полномочий между указанными органами» [13, с. 41].

В то же время многие ученые придерживаются кратологических трактовок власти, расценивающих ее феномен, прежде всего, как нормотворчество, эксплицирующее множество различных видов, подвидов и разветвлений публичной власти, а в качестве принципа ее единства выдвигающих согласованность элементов такого разнообразия. Среди этих ученых следует выделить Л. В. Аكوпова, М. В. Емельянова, Д. А. Кузина, Н. В. Малявкину, А. Н. Писарева, Т. Я. Хабриеву, В. Е. Чиркина, А. А. Югова. Как отмечает А. А. Югов, «Все нормы, созданные всеми институтами и органами всех форм публичной власти, представляют собой особого рода социальные публично-властные феномены» [28, с. 39]. Возможно, этой формуле и следуют вышеперечисленные ученые. Л. В. Акопов ставит под сомнение некоторые поправки к Конституции РФ, внесенные в 2020 году [2, с. 169]. В частности, ученый сомневается в новой редакции ст. 71 (пункт «г») Конституции РФ: «организация публичной власти отнесена к исключительному ведению Российской Федерации, а по статье 80 (ч. 2) именно Президент Российской Федерации обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти. Исходя из того, что в статье 132 (часть 3) Конституции закреплено включение в единую систему публичной власти органов местного самоуправления вкупе с органами государственной власти, можно утверждать, что теперь именно Глава государства призван обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие как всех видов органов государственной власти, так и органов муниципальной власти, что само по себе представляется сверхсложной задачей (посильной, пожалуй, суперкомпьютеру или «искусственному интеллекту»). Л. Н. Акопов объясняет причину сверхсложности данной задачи: «одних только федеральных органов государственной власти с учетом разветвленной структуры органов исполнительной власти федерального статуса и так называемого „расслоения“ федеральной судебной

системы количественно насчитывается около десяти тысяч. Если прибавить к ним не одну тысячу органов государственной власти 85 субъектов Российской Федерации и несколько десятков тысяч органов местного самоуправления в муниципальных образованиях, то получается весьма впечатляющее множество публично-властных структур, согласованное функционирование и взаимодействие которых должен обеспечивать президент страны» [2, с. 169]. Учитывая мнение В. Е. Чиркина и Т. Я. Хабриевой, которые характеризуют публичную власть как «реальное выражение суверенности народа на различных уровнях территориальных публичных коллективов» [23, с. 271], можем предположить, что кратологические теории в настоящий период социальной турбулентности способны только разрушить единую систему публичной власти, но никак не консолидировать ее. Авторы пытаются найти пути распространения и увеличения политической активности населения, скажем так, на местах, что может спровоцировать протестные настроения, усилить стремление к самоопределению, проще говоря, раздробить страну, что совершенно не соответствует комплексному определению публичной власти. Такие термины, как «социальная публичная власть», «производная от населения», «территориальный коллектив (государство, субъект федерации, территориальная автономия, муниципальное образование)», «власть, осуществляемая в рамках конституции и закона», уже звучат, но, к счастью, пока также носят перформативный характер. Если Л. Н. Акопов считает, что публично-властных структур чрезвычайно много, и все они разнообразны, то, как сложится пазл их коммуникативного сотрудничества, консолидации действий, который предлагается кратологами в качестве механизма создания единой системы публичной власти?

А. А. Югов видит в системе единой публичной власти «систему всеобщего участия населения в решении совместных дел» [28, с. 99]. В. Ф. Халипов считает, что «публичная власть — власть (власть в присутствии публики), открытая народу и его суждениям, общественная по характеру, не частная, вовлекающая в управление широкие круги населения» [25, с. 134]. Не согласиться с учеными полностью нельзя, но нельзя и не учитывать современных условий турбулентного социума, в котором необходимо придерживаться одного ведущего аттрактора. Такая распыленность возможных ветвей власти может привести к хаосу, ускорить наступление точки бифуркации и разрушения всей системы в целом. Спекулируя основным принципом публичной власти, кратологи искажают его, ведь существует же вполне адекватная точка зрения С. А. Авакьяна, подчеркивающего, что «политическую власть называют также публичной, исходя из того, что она осуществляется в обществе

и адресована широким массам членов общества (т.е. публично)» [1, с. 7]. То есть, власть «адресована», исходит от основного властного аттрактора, государства. И здесь мы не можем не согласиться с мнением ученого о том, что «под публичной властью следует понимать волевые отношения, в рамках которых реализуются общезначимые, системообразующие, публичные интересы» [1, с. 9]. Здесь ключевым является слово «системообразующие», хотя многие исследователи, например, А. В. Колесников, отмечают некоторый волюнтаризм приведенного мнения, возможно из-за словосочетания «волевые отношения», но последние реализуют «общезначимые, системообразующие интересы» [14, с. 44]. В данном случае «общезначимые» для всей страны, а не для отдельно взятого ее субъекта. На наш взгляд, наиболее адекватным выглядит определение публичной власти, предложенное автором: «в конституционно-правовом смысле публичная власть — это совокупность демократическим путем институционализированных в обществе структур (органов, учреждений, должностных лиц), предназначенных для обеспечения жизнедеятельности населения соответствующей территории (государства, региона, муниципально-образованного образования), обладающих, в силу конституции и иных законов, собственной компетенцией, наделенных полномочиями издавать обязательные веления (предписания), неисполнение которых влечет за собой юридическую ответственность, включая меры государственного принуждения» [14, с. 49].

Такие ситуативные характеристики публичной власти, тем не менее, позволяют концептуировать такие базовые принципы данного феномена, как прозрачность и открытость, публичность интересов власти, формальная (юридическую) закрепленность публичной власти, территориальность, верховенство публичной власти и ее воздействие на все субъекты, населяющие конкретную территорию.

Тем не менее перечисленные принципы перформативны и не определяют консолидирующий властный механизм. Можем предположить, что публичные интересы выдвигаются на первое место. «Предполагается, что государственные и общественные интересы можно отождествлять лишь в том случае, если об этом свидетельствует сущность государства — смысл, главное, глубинное в нем, что определяет его содержание, назначение и функционирование. Таким главным, основополагающим в государстве является власть, ее назначение и функционирование в обществе» [1, с. 9]. Соглашаясь с приведенным мнением, А. А. Джагарян и Н. В. Джагарян выдвигают тезис о том, что «местное самоуправление, рассматриваемое на уровне основ конституционного строя, служит институтом самоорганизации территориально структурированного народа, поэтому его функциональное

содержание неизбежно предполагает гармонизацию разноуровневых интересов» [11, с. 94].

Существует мнение, что категориальный статус публичной власти конституирует ее наряду с другими видами власти, помимо государственных. В этой связи публичная власть должна иметь «свою иерархию при определенной автономии каждой разновидности власти в осуществлении своих полномочий» [27, с. 381]. Такая концепция, на наш взгляд, ничем не отличается от приведенных выше, кратологических трактовок власти. В современном турбулентном социуме более адекватной является дифференциация государственной власти на уровни управления, в том числе и территориальные.

Заключение и выводы исследования

Синергетическая парадигма публичной власти предполагает совокупность в ней самостоятельных властных компонентов. Компетенции компонентов публичной власти могут быть реализованы через призму собственных имманентных форм на определенных территориальных уровнях.

Новая редакция ч. 3 ст. 132 Конституции РФ закрепляет в структуре публичной власти как органы государственной власти, так и органы местного самоуправления. Заметим, что органы государственной власти справедливо находятся на первом месте. Тем не менее в ч. 3 ст. 132 ничего не сказано о том, что в систему публичной власти входят также органы прокуратуры РФ. Таким образом, структура публичной власти, существующая на сегодняшний день, полностью не отражена. Еще одним доказательством несостоятельности легального определения публичной власти, появившемся в Федеральном законе от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», понимающем под ней «федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности», является словосочетание «иные государственные органы». Хотелось бы конкретизировать, какие именно. Далее, в определении ничего не сказано о должностных лицах, представляющих органы публичной власти как на государственном, так и на муниципальном уровне, хотя они реально входят в систему публичной власти. Позитивным в новой редакции ч. 3 ст. 132 Конституции РФ является закрепление взаимодействия государственных органов управления с местными органами самоуправления. Таким образом, институт государственно-муниципального взаимодействия получил свой законный статус. В то же время, в качестве основной цели такого института обозначается «наиболее эффективное решение задач в интересах населения», однако ничего не сказано о сущности этих задач и критериях эффективности

их решения. Нет ответа на вопрос, могут ли органы местного самоуправления, решая проблемы местного характера, взаимодействовать с органами государственной власти? Если государственные органы власти, в соответствии с законодательством, не имеют права вмешательства в решение проблем местного значения, то органы местного самоуправления в рамках взаимодействия, могут обращаться к государственным органам за помощью, чаще всего экономической. Возникает некий парадокс, с одной стороны, проблемы местного значения должны решаться на уровне власти, способном обеспечить максимальную эффективность их решения, с другой — будет возможна только субъективная оценка такой эффективности, что противоречит принципам публичной власти. Далее обратимся к Федеральному закону от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации». Статья 2 указанного закона более конкретно, чем ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, указывает на взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления, даже раскрывает принцип их деятельности, конкретизируя виды такого взаимодействия как: организационно-правовое; функциональное; финансово-бюджетное; по вопросам передачи полномочий.

Из перечисленных видов более или менее понятны только третий и четвертый. Организационно-правовое и функциональное взаимодействие носят перформативный характер. Далее вообще

возникает когнитивная тавтология, поскольку ст. 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» рассматривает осуществление деятельности государственных органов власти и органов местного самоуправления, составляющих единую систему публичной власти, на основе двух принципов: взаимодействия и согласованного функционирования. Мы вправе задать вопрос об отличии принципа согласованного функционирования от принципа функционального взаимодействия. На наш взгляд, термины «функциональный», «функционирование» и «взаимодействие» являются почти синонимами. Если законодатель не считает их таковыми, тогда ему необходимо более конкретно их изложить. Таким образом, указанную статью следует либо упростить, лишь перечислив органы, входящие в единую систему публичной власти, либо усложнить, обосновав употребление терминов «функциональный», «функционирование» и «взаимодействие».

В российском законодательстве на сегодняшний день отсутствуют четкие формулировки основных составляющих единой системы публичной власти, как и само понятие единой системы публичной власти. В этой связи существуют мнения, опровергающие существование единой системы публичной власти, противоречащие ст. 12 Конституции РФ, так и ч. 2 ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления. Возможно, приведенный дискурс изменит эти мнения.

Список источников

1. Авакьян С. А. Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития // Вестник Сибирского юридического института МВД России. Красноярск. 2018. № 4 (33) С. 7–13. DOI: 10.51980/2542-1735_2018_4_7
2. Акопов Л. В. «Расслоение» видов современной публичной власти в России (об одном предвидении А. А. Югова) // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2020. № 3. С. 166–170. DOI: 10.22394/2079-1690-2020-1-3-166-170
3. Арндт Х. Истоки тоталитаризма / пер. с англ. Борисовой И. В. и др. ; послесл. Давыдова Ю. Н. ; под ред. Ковалевой М. С., Носова Д. М. Москва : Центр-Ком, 1996. 672 с.
4. Батлер Дж. Психика власти: теории субъекции. Санкт-Петербург : Алетейя, 2002. 168 с.
5. Бурдые П. Начала. Москва : Socio-Logos, 1994. 288 с.
6. Вебер М. Избранные произведения : пер с нем. / общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова ; предисл. П. П. Гайдено ; коммент. А. Ф. Филиппова. Москва : Прогресс, 1990. 804 с.
7. Вульф К. К генезису социального. Мимезис, перформативность, ритуал. Санкт-Петербург : Интерсоцис, 2009. 164 с.
8. Гидденс Э. Устройство общества : Очерк теории структуризации. Москва : Акад. проект, 2003. 525 с.
9. Гоббс Т. Сочинения. В 2-х томах. Том 2 / сост., ред., авт. примеч. В. В. Соколов ; пер. с лат. и англ. Москва : Мысль, 1991. 735 с.
10. Дарендорф Р. Современный социальный конфликт. Очерк политики свободы / пер. с нем. Москва : РОССПЭН, 2002. 288 с.
11. Джагарян А. А., Джагарян Н. В. Функционально-правовые ориентиры местного самоуправления: теоретический аспект // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 5 (120). С. 94–115. DOI: 10.21128/1812-7126-2017-5-94-115
12. Дудина В. И. Вымышленный кризис социологии и контуры новой эпистемологии // Социологические исследования. 2013. № 10. С. 13–21.

13. Ежукова О. А. Территории с особым публично-правовым статусом как фактор федеративной политики России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 36–45. DOI: 10.18572/1812-3767-2021-3-36-45
14. Колесников А. В. Местное самоуправление как элемент единой системы публичной власти // Образование и право. 2020. № 7. С. 44–49. DOI: 10.24411/2076-1503-2020-00406
15. Литвинова Н. Н. Технология оптимизации организационно-управленческих структур : автореф. дис. ... канд. политол. наук. Ростов-на-Дону, 2019. 24 с.
16. Локк Дж. Сочинения. В 3 томах. Том 3. Москва : Мысль, 1988. 668 с.
17. Луман Н. Власть. Москва : Праксис. 2001. 256 с.
18. Матузов Н. И. Публичная власть как объект научного анализа (вместо введения) // Публичная власть: проблемы реализации и ответственности. Саратов : Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2011. С. 13–38.
19. Остин Дж. Л. Три способа пролить чернила : Философские работы. Санкт-Петербург : Алетейя : Изд-во Санкт-Петербургского ун-та, 2006. 333 с.
20. Парсонс Т. Система современных обществ. Москва : Аспект-Пресс, 1998. 269 с.
21. Руссо Ж. Ж. Об общественном договоре : трактаты. Москва : Канон-Пресс-Ц : Кучково поле, 1998. 414 с.
22. Фуко М. Рождение биополитики : курс лекций, прочитанных в Колледж де Франс в 1978–1979 г. / пер. с фр. А. В. Дьяков. Санкт-Петербург : Наука, 2010. 446 с.
23. Хабермас Ю. Демократия, разум, нравственность. Москва : Academia, 1995. 244 с.
24. Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Теория современной конституции. Москва : НОРМА, 2005. 319 с.
25. Халипов В. Ф. Власть : (Основы кратологии). Москва : Луч, 1995. 300 с.
26. Чиркин В. Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права 2009. № 7 (151). С. 3–13.
27. Шмитт К. Номос Земли в международном праве *Jus publicum Europaeum* / под ред. Д. Кузницына ; пер. с нем. К. Лощевского и Ю. Коринца. Санкт-Петербург : Владимир Даль, 200. 669 с.
28. Югов А. А. Правовые основы публичной власти в Российской Федерации : монография. Екатеринбург : Изд-во Урал. гос. юрид. акад., 1999, 121 с.

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ

Конфликт интересов отсутствует.

CONFLICT OF INTEREST

There is no conflict of interest.

Дата поступления статьи / Received: 31.01.2024.

Дата рецензирования статьи / Revised: 11.02.2024.

Дата принятия статьи к публикации / Accepted: 28.02.2024.