

УДК 34.02 + 342.5
ББК Х022.155 + Х400.6

И. П. Окулич

ПУБЛИЧНО-ВЛАСТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

I. P. Okulich

PUBLIC AUTHORITATIVE ACTIVITY: POLITICAL AND LEGAL ANALYSIS

В статье рассматривается несколько аспектов признания приоритета публично-властной деятельности за государством. Анализируется характеристика публичности такой деятельности, содержательно обсуждаются исследование признака властности, конституционные положения и существующие теоретико-методологические подходы с целью уяснения основных принципиальных основ публично-властной деятельности в России. Исследуются социальная сущность и политическая природа власти вообще и государственной власти, в частности. Рассмотрены основные тенденции современного развития концепции публичной политики и публично-властной деятельности в Российской Федерации и мировой практике.

Ключевые слова: публичность, публично-властная деятельность, гражданское общество, политическая система, публичная сфера, этнонациональная политика, государственные (национальные) интересы, общественная безопасность, национальный интерес.

The article considers several aspects of public recognition of the priority of the power authority of the state. The characteristics of publicity of such activities are analyzed; the research of the characteristic feature of authority is discussed, as well as the constitutional statements and the existing theoretical and methodological approaches to understanding the basic fundamental principles of public authoritative activity in Russia. The social and the political nature of a government in general and the government in particular is studied as well. The main trends in the development of modern concepts of public policy and public ruling in the Russian Federation and international practice are considered.

Keywords: publicity, public authoritative activities, civil society, political system, public sphere, ethnical and national politics, government (national) interests, public security, national interest.

В политической науке, праве и общественном дискурсе принято считать, что концепт признания приоритета публично-властной деятельности за государством имеет две стороны: во-первых, он означает, что такая деятельность обладает характеристикой публичности; во-вторых, содержательного обсуждения требует исследование признака властности. Принимая эту точку зрения, проанализируем конституционные положения и существующие теоретико-методологические подходы с целью уяснения основных принципиальных основ публично-властной деятельности в России.

В переводе с латинского *publicus* означает «государственный», «общинный», «публичный», «общественный». *Publicum* означает «государственное имущество», «общественное место или устройство»,

«общественность». В соответствии со словарями общеупотребительных слов, слово «публичный» означает «совершающийся в присутствии публики», «предназначенный для всех желающих», «открытый», «гласный» (доклад, казнь и т. п.); «открытый для широкого посещения, обозрения (библиотека, выставка и т. п.)». В современном языковом употреблении можно выделить два значения понятия «публичность»: 1) относящаяся к общественно-государственной сфере и 2) открытая для людей, публики. По мнению В. Д. Мазаева, в содержательном плане эти два значения, конечно, связаны между собой: поскольку то или иное явление существует в сфере государственно-общественных отношений, постольку уже по своей природе оно обладает открытостью для субъектов этих отношений. В то же время полного

39

Конституция,
государство и общество





совпадения объемов понятия здесь нет, поскольку, во-первых, не все существующее в государственно-общественной сфере является открытым (например, государственная тайна); во-вторых, не все явления, обладающие свойством открытости, доступности для публики, всецело связаны с государственно-общественными делами. По мнению В. Д. Мазаева, два указанных значения, так как они взаимосвязаны, можно выстроить в порядке иерархии: на первом месте связь с государственно-общественной сферой, поскольку это и предполагает открытость явления. Публичный — значит относящийся к государству и обществу как политико-правовым явлениям и вследствие этого открытый, гласный, доступный для граждан¹.

Качество (свойство) публичности подвергалось исследованиям неоднократно. Так, еще Г. Гегель рассматривал публичность как всеобщую осведомленность в делах государства. По его мнению, публичность в таком понимании является большим достоинством парламентской системы, поскольку при этом граждане более разумно судят о государственных делах, есть возможность раскрыться талантам государственных руководителей. Публичность является превосходным средством воспитания народа². Ф. Энгельс, определяя государственность, отмечал: «Вторая отличительная черта — учреждение публичной власти, которая уже не совпадает непосредственно с населением, организующим самое себя как вооруженную силу. Эта публичная власть существует в каждом государстве. Она состоит не только из вооруженных людей, но и из вещественных придатков, тюрем и принудительных учреждений всякого рода. Обладая публичной властью и правом взыскания налогов, чиновники становятся как органы общества над обществом»³.

В советской теории государства и права публичность власти рассматривалась в контексте дуализма общества и государства. При этом, как отмечают специалисты, если не вдаваться в теории классогенеза, произошло два социально значимых и взаимосвязанных разделения: общества и государства, частного и публичного⁴. Публичное воплотилось в публичную власть и публичное право, частное — в частное право и частную собственность. В обществе выделились две сферы: частных интересов и государственно-публичных интересов.

Понятие публичности «по первоначальному значению своему совпадает

со всем тем, что “открыто для всех”, “доступно всем”, “не замкнуто” для определенного узкого круга лиц или для одного лица, не “тайно”. В более узком и специальном значении понятие “публичный” применяется для обозначения того, что не погружено в себя, не партикуляризовано и что, следовательно, связано с “другим”, заинтересовано в нем и живет его жизнью. Отсюда идея “публичности” указывает на связь с “обществом”, предполагает отношение к обществу, как к целому»⁵. Проанализировав современное российское законодательство, В. Д. Мазаев приходит к выводу, что термины, формулировка которых включает данное понятие, встречаются довольно редко. Во-первых, в ряде законодательных актов употребляется термин «опубликование», т.е. доведение до сведения широкого круга населения каких-либо общественно значимых сведений через средства массовой информации. Во-вторых, употребление понятия «публичный» связано с гражданско-правовым регулированием. Так, в ст. 426 Гражданского кодекса РФ регламентируется публичный договор — соглашение между коммерческой организацией и неопределенным кругом заинтересованных лиц (покупателей, пассажиров, потребителей)⁶.

Полагаем, характеристика какой-либо деятельности как властной неизбежно выводит нас на исследования о социальной сущности и политической природе власти вообще и государственной власти, в частности. Вполне можно согласиться с высказанным в литературе мнением, что современные концепции власти с определенной долей условности можно подразделить на два больших класса: атрибутивно-субстанциональные, трактующие власть как атрибут, субстанциональное свойство субъекта, а то и просто как самодостаточный «предмет» или «вещь» (концепции, отнесенные к этой группе, в свою очередь, можно подразделить на волевые и структурно-функциональные); реляционные, описывающие власть как социальное отношение или взаимодействие на элементарном и на сложном коммуникативном уровне⁷. Попытаемся выявить наиболее сложные дискуссионные вопросы определения сущности и природы публично-властной деятельности в условиях российской государственности. Представляется, что вопросами, требующими содержательного обсуждения, несомненно, является исследование модели властеотношения, которая должна включать в себя описание

и характеристику субъектов власти (властвующего и подвластного), источников и оснований власти, разновидностей власти (в том числе особенностей власти политической).

Прежде всего отметим, что понятия «публичная сфера» и «публичная политика» сегодня в политико-правовой области научных изысканий в России не получили должного признания. Справедливым является мнение, что для нынешней российской политологии эта область пока еще своеобразная *terra incognita*. Причина во многом заключается в том, что в советском марксизме проблематика публичной сферы не была и не могла быть предметом научного анализа. Монополия на разработку политики и принятие политических решений принадлежала одной партии. При этом власть не нуждалась в публичном форуме и публичных механизмах формирования общественного мнения и политической воли⁸.

В современной политологии понятие «публичная сфера» используется в двух смыслах. В узком смысле, по определению Юргена Хабермаса, она «означает, прежде всего, ту область социальной жизни, в которой формируется общественное мнение»⁹. Другими словами — это арена, форум публичного дискурса по поводу социально-политических проблем жизни и развития общества. В широком смысле публичное является противовесом частному — это сфера реализации присущих любому обществу коммунитарных интересов, т. е. интересов общества в целом. При этом, как подчеркивается в литературе, в этом понимании публичная сфера не исчерпывается коммуникациями граждан и общественной рефлексией. Публичное обсуждение общих интересов порождает стремление реализовать их практически. В результате публичная сфера так или иначе трансформируется в практические действия во имя общего блага. И в этом качестве она представляет собой «совместную практическую деятельность, направленную на достижение разделяемых всеми целей»¹⁰.

Что же касается понимания публичной политики и публичной власти, то, несомненно, общенациональным инструментом публичной политики выступает государство. Канадский профессор С. Брукс полагает, что «публичная политика наилучшим образом раскрывается через изучение того, что на самом деле делают правительства и каковы последствия этих действий»¹¹. По мнению американского политолога Т. Дая, публичная политика — это «все то, что правительства

считают для себя необходимым делать или не делать»¹². В приведенных высказываниях обращает на себя внимание отождествление публичной политики с государственной. Вместе с тем, следует отметить, что для современной российской государственности характерна прямо противоположная тенденция — отторжение государства от публичной политики. Так, по мнению А. С. Автономова, российское общество подобно маятнику раскачивается между двумя крайностями, выхолащивающими содержание публичной политики. Сначала у нас все было квазипублично. Потом мы качнулись в другую сторону, и у нас все стало квазичастным. Приватизации подверглась даже государственная власть¹³. В этом контексте особое значение приобретает понимание сути публичных и частных интересов (либо в иной трактовке интересов государства, общества, личности) и конституционно-правового механизма достижения баланса между этими конкурирующими по своей природе группами интересов. В проблематику соотношения публичных и частных интересов включается также и проблема соотношения публичных, корпоративных и личных интересов, по поводу которой в науке сложилось как минимум два подхода: согласно первому подходу — главенствующее положение должны занимать корпоративные интересы, согласно второму — приоритет у интересов публичных (государственных). Несомненно, этот вопрос является логическим следствием вопроса о понимании сущности государства¹⁴, поскольку, по замечанию В. М. Корельского, «вопрос о сущности государства — это вопрос о том, кому принадлежит государственная власть, кто ее осуществляет и в чьих интересах»¹⁵.

Публичный интерес может трактоваться как то, в чем общество, его социальные группы видят определенную ценность, которая удовлетворяет материальные, духовные, эстетические, иные потребности и подлежит вследствие этого защите в установленном законом порядке¹⁶. По мнению Ю. А. Тихомирова, определяет публичный интерес как «официально признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит приоритетным условием и гарантией ее существования и развития»¹⁷. Ю. А. Тихомиров полагает, что публичный интерес отличается от государственного интереса. Наличие государственного интереса он признает лишь в международном публичном и международном частном праве, когда речь идет о реализации нацио-



нального суверенитета, национального интереса¹⁸. Ю. А. Тихомиров выделяет условия обеспечения публичных интересов: 1) неизбежность основ конституционного строя; 2) охрана государственных границ, оборона страны, общественная безопасность; 3) устойчивость власти и ее институтов; 4) легальное разграничение полномочий органов всех уровней; 5) политическая самостоятельность и активность граждан; 6) приоритет государственных (национальных) интересов в тех или иных сферах экономики, культуры¹⁹. Публично-властная деятельность только тогда достигает своей цели служению обществу, когда является примером (и средством) сбалансированности частного и публичного интереса.

Сегодня усложняется сама структура публичной политики государства. Вы-

деляются ряд относительно самостоятельных направлений: макроэкономическая политика, социальная политика, коммуникативно-информационная политика, культурная политика, этнонациональная политика, экологическая политика, политика безопасности²⁰.

Можно предположить, что развитие концепции публичной политики и публично-властной деятельности будут отличать следующие тенденции: во-первых, увязывание публичной политики со стратегическими целями общества; во-вторых, постепенный уход от противопоставления публичного и частного, государственного и общественного; рассмотрение публичной сферы как способа обеспечения в обществе климата сопричастности и демократизма, взаимодействия власти и общества²¹.

Примечания

1. Мазаев В. Д. Публичная собственность в России: конституционные основы. — М.: ИД «Городец», 2004. — С. 45.
2. Гегель Г. Философия права. — М., 1990. — С. 351.
3. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. — Т. 21. — С. 170.
4. Мазаев В. Д. Указ. соч. — С. 43.
5. Алексеев Н. Н. Основы философии права. — СПб., 1999. — С. 216.
6. Мазаев В. Д. Указ. соч. — С. 42.
7. См.: Государство, общество, личность: проблемы совместимости / под общ. ред. Р. А. Ромашова, Н. С. Нижник. — М.: Юристъ, 2005. — С. 183—188.
8. Публичная политика в России: по итогам проекта «Университет Калгари — Горбачев-Фонд». — М.: АльпинаБизнесБукс, 2005. — С. 16.
9. Habermas J. The Public Sphere in Seidman / S. (ed.). Jurgen Habermas on Society and Politics. — Boston: BeaconPress, 1973. — p. 231. Цит. по: Публичная политика в России: по итогам проекта «Университет Калгари — Горбачев-Фонд». — М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. — С. 18.
10. Публичная политика в России... — С. 18.
11. Brooks S. Publik Policy in Canada. An Introduction. — Totonto: Oxford University Press, p. IX.
12. Dye T. Understanding Public Policy. Engewood Cliffs. — N. Y.: Prentice Hall, 1978. — p. 3.
13. Публичная политика в России... — С. 102.
14. Государство, общество, личность: проблемы совместимости... — С. 137.
15. Теория государства и права / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. — М., 1998. — С. 118, 119.
16. Завадская Л. Н. Роль суда при переходе от плановой экономики к рыночным отношениям // Теория права: новые идеи. — Вып. 2. — М., 1992. — С. 45.
17. Тихомиров Ю. А. Публичное право: падение и взлеты // Государство и право. — 1996. — № 1. — С. 5.
18. Тихомиров Ю. А. Публичное право. — М., 1995. — С. 45.
19. Там же. — С. 5.
20. См.: Окулич И. П., Конева Н. С. Актуальные вопросы повышения культуры публично-властных субъектов в современных общественно-политических условиях Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2011. — № 8. — С. 11—15; Окулич И. П., Конева Н. С. Политическая культура публично-властных субъектов в Российской Федерации в общем контексте современной политической системы // Конституционное и муниципальное право. — 2012. — № 9. — С. 25—27; Окулич И. П. Государство и публичная политика в России // Известия высших учебных заведений. Уральский регион. — 2009. — № 3. — С. 3—10.
21. См.: Окулич И. П. Государство и публичная политика в России.

Reference

1. Mazaev V. D. Public ownership in Russia: constitutional framework. [Publichnaja sobstvennost' v Rossii: konstitucionnye osnovy.] М.: ОАО «Городец» Publishing, 2004. p. 45.



2. Hegel G. Philosophy of law. [Filosofija prava.] M., 1990. p. 351.
3. Marx K., Engels F. Works. [Sochinenija] Volume 21. p. 170.
4. Mazaev V.D. Public ownership in Russia: constitutional framework. [Publichnaja sobstvennost' v Rossii: konstitucionnye osnovy.] M.: OAO "Gorodec" Publishing, 2004. p. 43.
5. Alekseev N.N. Fundamentals of philosophy and law. [Osnovy filosofii prava.] St-Petersburg, 1999. p. 216.
6. Mazaev V.D. Public ownership in Russia: constitutional framework. [Publichnaja sobstvennost' v Rossii: konstitucionnye osnovy.] M.: OAO "Gorodec" Publishing, 2004. p. 42.
7. See: State, society, identity: compatibility issues [Gosudarstvo, obshhestvo, lichnost': problemy sovmestimosti] / Under the common editorship of R. A. Romashov, N. S. Nizhnik. – M.: Jurist, 2005. p. 183-188.
8. Public policy in Russia: Summarizing the results of the project "University of Calgary – Gorbachev's Fund". [Publichnaja politika v Rossii: Po itogam proekta «Universitet Kalgari – Gorbachev-Fond»] M.: AlpinaBusinessBooks, 2005. p. 16.
9. Habermas J. «The Public Sphere in Seidman», S. (ed.). Jurgen Habermas on Society and Politics. Boston, Beacon Press, 1973, p. 231. Citation after: Public policy in Russia: Summarizing the results of the project "University of Calgary – Gorbachev's Fund". [Cit. po: Publichnaja politika v Rossii: Po itogam proekta «Universitet Kalgari – Gorbachev-Fond»] M.: AlpinaBusinessBooks, 2005. p. 18.
10. Public policy in Russia: Summarizing the results of the project "University of Calgary – Gorbachev's Fund". [Publichnaja politika v Rossii: Po itogam proekta «Universitet Kalgari – Gorbachev-Fond».] M.: AlpinaBusinessBooks, 2005. p. 18.
11. Brooks S. Public Policy in Canada. An Introduction. Toronto: Oxford University Press, p. IX.
12. Dye T. Understanding Public Policy. Engewood Cliffs, N. Y.: Prentice Hall, 1978, p. 3.
13. Public policy in Russia: Summarizing the results of the project "University of Calgary – Gorbachev's Fund". [Publichnaja politika v Rossii: Po itogam proekta «Universitet Kalgari – Gorbachev-Fond».] M.: AlpinaBusinessBooks, 2005. p. 102.
14. State, society, personality: problems of modern age [Gosudarstvo, obshhestvo, lichnost': problemy sovmestimosti] / Under the editorship of R. A. Romasheva and N.S. Nizhnik. M.: Jurist, 2005. P. 137.
15. Theory of state and law [Teorija gosudarstva i prava] / under the editorship of V.M. Korelsky and V.D. Perevalov. M., 1998. p.118, 119.
16. Zavadskaya L.N. The role of the court in the course of transition from the state-controlled economics to the market relations // Theory of law: new ideas. [Rol' suda pri perehode ot planovoj jekonomiki k rynochnym otnoshenijam // Teorija prava: novye idei.] No.2. – M., 1992. – p. 45.
17. Tikhomirov J.A. Public law: rise and fall // State and law. [Publichnoe pravo: padenie i vzlety // Gosudarstvo i pravo.] – 1996. – No.1. – p. 5.
18. Tikhomirov J.A. Public law. [Publichnoe pravo.] – M., 1995. – p. 45.
19. Tikhomirov J.A. Public law. [Publichnoe pravo.] – M., 1995. – p. 5.
20. See: Okulich I.P., Koneva N.S. Topical issues of raising legal culture of public authoritative subjects in modern political conditions of the Russian Federation // Constitutional and municipal law. [Aktual'nye voprosy povyshenija kul'tury publichno-vlastnyh sub'ektov v sovremennyh obshhestvenno-politicheskikh usloviyah Rossijskoj Federacii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo.] 2011. No. 8. p. 11-15; Okulich I. P., Koneva N. S. Political culture of public authoritative subjects in modern social and political conditions of the Russian Federation // Constitutional and municipal law. [Politicheskaja kul'tura publichno-vlastnyh sub'ektov v Rossijskoj Federacii v obshhem kontekste sovremennoj politicheskoj sistemy // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo.] 2012. No. 9. p. 25-27; Okulich I. P. State and public policy in Russia // Higher institutions' newsletter. Ural region. [Gosudarstvo i publichnaja politika v Rossii // Izvestija vysshih uchebnyh zavedenij. Ural'skij region.] 2009. No. 3 p. 3-10.
21. See: Okulich I. P. State and public policy in Russia // Higher institutions' newsletter. Ural region. [Gosudarstvo i publichnaja politika v Rossii // Izvestija vysshih uchebnyh zavedenij. Ural'skij region.] 2009. No. 3 p. 3-10.

ОКУЛИЧ Иван Петрович, кандидат юридических наук, доцент, кафедра конституционного права, Уральская государственная юридическая академия. 454080, Челябинск, ул. Коммуны, 149, к. 204. E-mail: ivanshark@yandex.ru

OKULICH Ivan Petrovich, Candidate of judicial sciences, associate professor, department of constitutional law, Ural state judicial academy. 454080, Chelyabinsk, Kommuny Str., building 149, room 204 E-mail: ivanshark@yandex.ru

