

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО РАЗВИТИЯ

УДК 342.5

Принципы организации публичной власти в России

Авдеев Дмитрий Александрович,
Тюменский государственный университет,
кандидат юридических наук, доцент
e-mail: ronner@mail.ru

В основе деятельности органов публичной власти лежат принципы, которые определяют порядок их организации и функционирования. Автор разделяет данные принципы на универсальные, получившие признание на международном уровне, и национальные, отражающие специфику внутреннего права отдельно взятого государства. В свою очередь, национальные принципы подразделяются на принципы, устанавливаемые в конституции государства (конституционные), и принципы, содержащиеся в текущем законодательстве (законодательные). Анализируя природу данных принципов, автор приходит к выводу, что именно тип государственного правления – централизованный или децентрализованный – предопределяет их юридическую характеристику и сущность.

Ключевые слова: государственное управление; конституция; децентрализация; публичная власть; принципы управления; централизация.

The principles of organizing public authority in Russia

Avdeyev Dmitry Aleksandrovich,
Tyumen State University,
Candidate of Law, Associate professor

The activities of public authorities are based on the principles that determine the order of their organization and functioning. The author groups these principles into universal ones, recognized at the international level and national ones, reflecting the specifics of the internal law of a particular state. In turn, the national principles are subdivided into the principles established in the constitution of the state (constitutional) and the principles contained in the current legislation (legislative). Analyzing the nature of these principles, the author comes to the conclusion that it is the type of government – centralized or decentralized – that predetermines their legal characteristics and essence.

Key words: public administration; constitution; decentralization; public authority; management principles; centralization.

Ключевая роль в государственном строительстве и публичном управлении принадлежит, безусловно, классической триаде высших органов государственной власти – главе государства, правительству и парламенту. Организация их деятельности, включая порядок их образования (формирования) и взаимодействия между собой в политическом процессе, характеризует форму правления государства.

Однако помимо вышеуказанных высших органов государственной власти существует система иных

органов, осуществляющих публично властные функции. В основе функционирования органов публичной власти различного уровня лежат принципы, которые определяют направления их деятельности и назначение в системе органов власти и управления. В свою очередь, принципы организации публичной власти выступают одним из элементов правового статуса органа, осуществляющего публично властные функции управленческого характера.

Несмотря на достаточное многообразие принципов организации и деятельности органов публичной власти, полагаем, что особо следует выделить принципы, получившие признание на международном уровне (*универсальные*), и принципы, отражающие специфику внутреннего права того или иного государства (*национальные*). В свою очередь национальные принципы подразделяются на принципы, закрепляемые в конституции государства (*конституционные*), и принципы, содержащиеся в текущем законодательстве (*законодательные*). Критерием выделения первой группы принципов будет являться источник их происхождения, а основанием выделения второй группы можно назвать форму их закрепления – юридическое отражение в национальной системе законодательства.

Известно, что по мере становления и развития международного публичного права, оказавшего существенное влияние на эволюцию публичной власти отдельно взятого государства, шел процесс формирования национальных принципов организации власти и управления, который не мог не учитывать влияние различного рода факторов, в том числе и общемировые тенденции. Таким образом, институционализация национальных принципов происходит постепенно и изменяется под воздействием различного рода факторов и обстоятельств.

Появление принципов, регламентирующих основу организации органов власти и управления, связывают с первыми конституциями, которые не только устанавливали основы общественного и государственного устройства, но и закрепляли систему организации публичной власти. В частности, Конституция США 1787 года установила принципы американского федерализма и предусмотрела основу организации и деятельности высших органов государственной власти в лице Президента, Конгресса и Верховного суда. О важности установления в конституции системы высших органов государственной власти может говорить тот факт, что американская конституция не содержала никаких положений в части закрепления правового статуса человека и гражданина. Только в 1791 году были приняты первые десять поправок («Билль о правах»), которые содержали особенности правового положения человека в США.

Несмотря на различные причины появления первых конституций (борьба за независимость – образование США и принятие в 1787 году Конституции, буржуазная революция – Конституция Франции 1791 года, политическая борьба, направленная на реорганизацию государственного управления, – Конституция Польши 1791 года), в них в той или иной степени содержались принципы организации и деятельности высших органов государственной власти. В этой связи можно говорить, что конституции представляли собой политико-правовой документ, символизирующий собой юридическую констатацию достигнутого противоборствующими политическими силами консенсуса по вопросу осуществления публичной власти

и закрепляющий основы организации и деятельности органов государственной власти, включая вопросы их формирования, компетенции и взаимодействия, а также принципы, в соответствии с которыми они функционируют.

К числу обстоятельств и факторов, оказывающих влияние на становление организации публичной власти, относятся особенности государственно-территориального устройства, которые, в свою очередь, накладывают отпечаток на юридическое закрепление принципов взаимодействия между центральными и местными органами публичной власти в унитарном государстве либо между федеральными и региональными (субъектными) органами власти в федеративном государстве. Считаем, что сложившаяся форма правления и форма государственно-территориального устройства определяют спектр и характер конституционных принципов, в соответствии с которыми формируются органы публичной власти различного уровня и вида. Иными словами, конституционные принципы организации государственной власти – это руководящие начала образования и деятельности органов власти и управления различного уровня, определяющие порядок их функционирования, содержащиеся в высшем юридическом акте учредительного характера.

Исследование особенностей организации публичной власти в различных государствах позволяет прийти к выводу, что конституционные принципы отражают степень централизации и, соответственно, децентрализации государственного управления. Принципы определяют вектор развития публичной власти и дальнейшую эволюцию государственного строительства вообще и модернизацию государственно-правовых институтов в частности.

Как мы говорили ранее, по мере развития и становления международного права стали формироваться принципы организации публичной власти универсального характера, признаваемые большинством государств как основополагающие начала функционирования высших органов государственной власти, отражающие современное представление цивилизационного развития государства. К числу таковых, по нашему мнению, можно отнести следующие: *принцип верховенства и юридического доминирования конституции; принцип народного суверенитета; принцип легитимности деятельности органов публичной власти; принцип идеологического и политического плюрализма; принцип приоритетности прав и свобод личности при правовом регулировании; принцип разделения властей; принцип территориальной и государственной целостности; принцип примата общепризнанных принципов и норм международного права.*

Вышеуказанные принципы содержатся в подавляющем большинстве конституций или же находят свое отражение при подготовке новой конституции. К примеру, государства, входившие в так называемый «социалистический лагерь», после распада СССР

при разработке новых конституций стали закреплять универсальные принципы общественного и государственного устройства. В частности, устанавливался принцип разделения властей и признания человека высшей ценностью в системе «личность – общество – государство», провозглашался политический и идеологический плюрализм. В конституционных текстах получили закрепление нормы об инкорпорации в национальную систему права норм международного права и их юридическом приоритете.

Помимо универсальных (общих) принципов государственного управления в конституциях также прописываются и **национальные принципы** организации публичной власти. Национальные принципы носят конкретизирующий характер и выполняют факультативную роль по отношению к универсальным (общим) принципам, развивают содержание последних. Национальные принципы организации публичной власти отражают специфику организации публичной власти конкретного государства. К примеру, особенностью организации публичной власти в Российской Федерации является трехуровневое построение органов, осуществляющих функционирование, соответственно, на федеральном, субъектном (региональном) и местном (муниципальном) уровнях. Так, согласно части 3 статьи 132 Конституции РФ органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Следует обратить внимание на тот факт, что государственная власть представлена федеральными органами власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В свою очередь, в соответствии со статьей 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и образуют собственный низовой – муниципальный (местный) – уровень публичной власти. При этом органы местного самоуправления и органы государственной власти (обоих уровней) образуют единую систему публичной власти.

С учетом федеративности государственной власти в России регламентация организации и деятельности органов государственной власти субъектов федерации основывается на конституционных положениях, закрепляющих основы конституционного строя, а также принципах федерального законодательства. В свою очередь, нельзя не отметить, что принцип разделения властей, в соответствии с которым строится деятельность органов государственной власти, не распространяется на органы местного самоуправления.

Среди принципов организации публичной власти можно выделить *конституционные* – фундаментальные (основополагающие), которые закрепляются в конституциях, и *законодательные* – дополнительные принципы, устанавливаемые в текущем законода-

тельстве. При этом фундаментальные – это, как правило, и есть универсальные (общие) принципы.

Обращаем внимание на тот факт, что принципы организации власти не остаются неизменными. В частности, в советский период устанавливался принцип централизованного демократизма и всевластия советов (представительных органов, осуществлявших и исполнительно-распорядительные полномочия), которые, в силу известных обстоятельств, утратили свое былое значение.

В настоящее время к числу национальных принципов организации публичной власти, закрепляемых в Конституции Российской Федерации, следует отнести верховенство конституции и федерального законодательства, разделение властей, гарантированность местного самоуправления и его самостоятельность. Помимо этих принципов можно назвать и другие, которые содержатся в конституционном тексте, – установление собственной системы органов государственной власти субъекта Российской Федерации; сбалансированность полномочий органов власти; принцип самостоятельной регламентации порядка проведения выборов в представительные органы государственной власти¹; выборность органов; единство системы публичной власти.

Таким образом, универсальные (общие) принципы организации власти, наряду с национальными, закрепляются в конституциях и выполняют роль фундаментальных правовых постулатов, определяющих свойства публичной власти того или иного государства, а законодательные (дополнительные), содержащиеся в текущем законодательстве, развивают положения универсальных принципов организации публичной власти и государственного управления.

В большинстве своем конституции не содержат в систематизированном виде принципы организации публичной власти и государственного управления. Как правило, подобные принципы перечисляются наряду с другими положениями, устанавливающими основы общественного и государственного устройства – основы конституционного строя, и встречаются в соответствующих главах, регламентирующих правовой статус высших органов государственной власти (главы государства, парламента и правительства).

Рассмотрим содержание универсальных (общих) принципов и выявим их юридическое значение и роль в организации публичной власти.

Принцип верховенства (доминирования) конституции означает, что конституция рассматривается как система юридических норм, обладающих высшей юридической силой и иными особыми свойствами, принимается и изменяется в особом порядке, устанавливает основы организации публичной власти и закрепляет основы правового статуса личности.

¹ См.: Государственная власть в субъектах Российской Федерации: понятие, организация, принципы: монография / под ред. д-ра юрид. наук, проф. Г. Б. Романовского. М.: Юрлитинформ, 2016. С. 42.

Современная трактовка данного принципа означает, что конституцию надлежит рассматривать не просто как Основной закон государства и общества, который отличается от иных нормативно-правовых актов своей высшей юридической силой, а как политико-правовой документ, нормы которого подлежат непосредственному исполнению всеми органами публичной власти любого уровня, равно как и их должностными лицами. Конституционные положения непререкаемы; в процессе толкования органами конституционной юстиции недопустимо искажение их первоначального смысла, который закладывается на стадии проектирования самой конституции с учетом существовавших на тот момент политических условий, а также социально-экономических факторов.

В настоящее время правовую систему современного государства невозможно представить без конституции. Сам принцип юридического доминирования конституции и идея верховенства конституционных положений и норм в общественной и государственной жизни социума является основополагающим принципом организации и деятельности всех органов публичной власти различного уровня и выступает в качестве «*primus inter pares*» – первого среди равных по отношению к другим конституционным принципам государственного управления.

Принцип народного суверенитета заключается в том, что единственным источником власти признается народ, который осуществляет ее непосредственно через различные формы прямой демократии (референдум, выборы, публичные мероприятия (митинги, шествия, пикетирования, собрания, демонстрации), правотворческую инициативу, обращения) или же через своих представителей в лице различного рода органов государственной власти и местного (само)управления. Убеждены, что публичные мероприятия наряду с выборами и референдумом следует рассматривать также как высшее непосредственное выражение власти народа. Выборы по форме своего проведения периодичны, в то время как публичное мероприятие носит незапланированный характер. Может сложиться впечатление, что выражать непосредственно свою власть народ может только в определенный период – во время избирательных кампаний, когда проходят выборы в органы публичной власти различного уровня, что противоречит сущности народовластия. Считаю, что власть народу принадлежит непосредственно, и выражать ее он может в любой момент, а не только посредством участия в выборах и референдуме, которые являются достаточно редким правовым явлением.

Говоря о народном суверенитете, необходимо учитывать несовпадение юридического содержания характеристики народа как «источника власти» и как «носителя суверенитета». Высказываются различные точки зрения, касающиеся юридического содержания данных трактовок. Критические замечания звучат в адрес получившей распространение позиции,

согласно которой под «народом» как источником власти, в сугубо юридическом смысле, следует понимать избирательный корпус как единственный субъект, участвующий непосредственно или же опосредованно в государственном управлении, выступающий, по сути, выразителем политической общенародной воли¹. В свою очередь, «носителем суверенитета» является весь многонациональный народ, выступающий в данном случае как собирательный образ всех граждан данного государства вне зависимости от возраста, пола, национальности, имущественного и социального положения и иных показателей и критериев.

По мнению Ж. И. Овсепян, «суверенитет народа означает, что он является обладателем (исключительным субъектом) права на особый вид государственной власти – учредительную власть и субъектом публичного права – прежде всего права верховной законодательной власти в государстве. Суверенное право народа на суверенную власть подразумевает, в частности, что только народ как высшая инстанция может принимать решение о выборе новой формы правления, о наилучшей организации высшей (верховой) власти и т. д. Признание суверенитета народа предполагает также признание его субъектом двух видов правоотношений: так называемых общерегулятивных отношений (под которыми в научной теории понимаются устойчивые, длящиеся отношения, не определенные (не ограниченные) во времени, отношения-состояния) и конкретных конституционно-правовых (государственно-правовых) отношений, связанных с сосуществованием форм непосредственного народовластия (выборы, референдум, плебисциты и др.)»².

Отдельно хотелось бы сказать, что деление суверенитета на народный, национальный и государственный теряет свою теоретико-практическую значимость с учетом современного развития государственно-правовых институтов власти. Следует согласиться с доводами Л. А. Морозовой, что «малопродуктивным, а главное – практически неоправданным представляется установление иерархии понятий народного, национального и государственного суверенитетов. Эти политико-правовые категории являются самостоятельными, относятся к различным сферам государственной и общественной жизни, сосуществуют и взаимно дополняют друг друга, однако не способны к взаимозамещению. Без государственного суверенитета невозможен народный суверенитет, поскольку не будут определены пределы его

¹ См.: Авдеев Д. А. Российский народ как субъект публичного права // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11. С. 14–17.

² Овсепян Ж. И. Суверенитет как естественное публичное право: о модификации представлений о природе и характере суверенитета, об этапах (поколениях) и направлениях его научных исследований // Журнал российского права. 2017. № 2. С. 20.

реализации. Национальный суверенитет не всегда воплощается в государственном суверенитете. Вместе с тем государственному суверенитету необязательно предшествует суверенитет народа именно как установление народовластия. И хотя в конституциях многих государств декларируется суверенитет народа, однако существуют государства (главным образом монархической формы правления и теократической типологии), где народовластие не только фактически отсутствует, но даже формально не провозглашается.

Таким образом, государственный, народный и национальный суверенитеты необходимо рассматривать как самостоятельные категории, не исключаящие друг друга, но и не всегда присутствующие в конкретном обществе»¹.

С принципом народного суверенитета тесно связан **принцип легитимности деятельности органов публичной власти**. Несмотря на различные трактовки категории легитимности в правовой науке, юридическая концепция легитимности сводится к общему ее пониманию – это не только согласие народа с принимаемыми органами власти в соответствии со своей компетенцией нормативно-правовыми актами, но и всеобщее одобрение и признание их организационной деятельности, выраженное через политическую волю большинства избирателей. Таким образом, установленная законом процедура образования (формирования) высших органов государственной власти должна обеспечивать легитимное свойство организационной деятельности образуемых органов власти и управления, которые формируются посредством волеизъявления избирателей, непосредственно принимающих участие в выборах или иных формах, выражая свою политическую позицию.

Легитимность деятельности органов власти предопределяет ее демократический характер, делает государство «народным». В этой связи полагаем, что образование (формирование) высших органов публичной власти центрального и регионального уровня должно происходить на основе волеизъявления избирателей в соответствии с их политической волей, основанной на тех или иных предпочтениях.

Обращаем внимание, что легитимность органов публичной власти не обязательно должна означать их непосредственное образование (формирование) гражданами. Полагаем, что будет востребованным сочетание различных методов, способов и процедур (назначение, избрание, предоставление, наделение и т. д.) при образовании (формировании) органов публичной власти различного уровня. По нашему убеждению, нахождение оптимального способа образования (формирования) того или иного органа публичной власти будет являться залогом успеха и общественно-государственного компромисса между представителями власти и народной воли в процессе управления делами государства.

¹ Морозова Л. А. Современное прочтение теории государственного суверенитета // Государство и право. 2017. № 2. С. 57–58.

Принцип идеологического и политического плюрализма занимает особое место среди принципов государственного управления. Сущность данного принципа состоит в многообразии тех или иных подходов и методов (способов) при регулировании общественных отношений в сфере организации публичной власти. Политическое многообразие предполагает возможность участвовать в государственном управлении различным политическим силам, которым избиратели отдадут предпочтение.

Современная динамика развития государственно-правовых институтов показала, что только учет различного рода концепций и взглядов может способствовать гармоничному развитию самого общества и государства, при этом в основе их сочетания будут лежать конституционные ценности, объединяющие все идеологии и разного рода концепции. По верному замечанию К. А. Чепрасова, регулирование идеологической сферы «должно быть умным, осторожным, соотносимым с состоянием, целями и ценностями»².

Принцип разделения властей получил широкое распространение как неперемный атрибут правового демократического государства. По справедливому замечанию А. К. Ишекова, нельзя рассматривать принцип разделения властей обособленно, в отрыве от тех связей с иными конституционными принципами, являющимися признаками современного цивилизованного государства, к числу которых относятся принципы правового государства, демократизма, приоритета прав и свобод человека и гражданина, суверенитета, легитимности и политического многообразия³.

Само содержание и политико-правовая функциональность принципа разделения властей до сих пор вызывают интерес. Например, Б. Н. Топорнин полагает, что «принцип разделения властей – это в первую очередь учение о распределении функций и полномочий между тремя властями – законодательной, исполнительной судебной»⁴, с помощью которого возможно предотвратить установление авторитаризма и диктаторского режима в обществе, создать систему сдержек и противовесов и т. д. Профессор С. А. Авакьян говорит о двух аспектах разделения властей, связанных, прежде всего, с территориальным государственным устройством: разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную и разделение властных функций по уровням системы государственных органов. Поэтому, по его мнению, суть принципа разделения властей заключается в следующем: 1) каждая ветвь (уровень) имеет собственную компетенцию; 2) ветви (уровни) самостоятельны меж-

² Конституционный принцип идеологического многообразия в Российской Федерации: монография / под ред. д-ра юрид. наук А. А. Васильева. М.: Юрлитинформ, 2017. С. 187.

³ См.: Ишеков К. А. Принцип разделения властей в системе основ конституционного строя // Современное право. 2010. № 3. С. 19.

⁴ Топорнин Б. Н. Очерки парламентского права. М., 1993. С. 11.

ду собой, не могут вмешиваться в компетенции друг друга; 3) каждая ветвь (уровень) обладает собственными средствами воздействия на другие¹.

По мнению Г. Н. Чеботарева, «разделение законодательной, исполнительной и судебной властей имеет несколько уровней, при этом данное разделение посредством определенной организации законодательных, исполнительных и судебных органов (именно органов) занимает производное, вторичное место по сравнению с первичным, «корневым» разделением властей, определенным в ст. 3 Конституции Российской Федерации, в которой прежде всего говорится об источнике власти – многонациональном народе Российской Федерации. Народ может осуществлять власть в нескольких формах. Такое осуществление власти народом и есть изначальное, первичное, «корневое» разделение власти»².

В юридической литературе высказываются мнения о появлении новых «ответвлений» государственной власти – контрольной, прокурорской, президентской и иных. Подобное выделение дополнительных ветвей власти позволяет говорить о сложности организации системы власти современного государства. Безусловно, современное государство эволюционирует и становится более сложной многофункциональной системой управления обществом и уже не является просто конгломератом органов власти, строящих свою деятельность на принципах, о которых говорили в свое время Локк, Монтескье, Гегель и многие другие. Меняется и само содержание концепции разделения властей под влиянием различного рода факторов, детерминирующих в свою очередь развитие современной системы взаимоотношений органов власти, оставляя непоколебимой ее сущность – гармоничное распределение контрольных полномочий органов государственной власти в отношении друг друга и поддержание (сдерживание) баланса одной ветви власти другой.

Принцип территориальной и государственной целостности. Государственное единство и территориальная целостность выступают взаимообусловленными важнейшими конституционными ценностями. По мнению С. В. Иванова, с одной стороны, состояние территориальной целостности является одним из жизненно важных условий единства государственной власти в силу того, что немислима универсальность государственного суверенитета при расчлененном состоянии территории страны. Поэтому утрата территориальной целостности явно свидетельствует об угрозе государственному единству. С другой – наличие единой государственно-властной организации является необходимым условием для существова-

ния государства в пределах взятого в целостности территориального пространства. «Государственное единство проявляется в конституционной неделимости государственной власти, представляет собой совокупность свойств (элементов) государственной власти: наличие единого источника и носителя власти – многонационального народа; единство государственной власти как свойство суверенитета; единство государственной власти в ее функциональном разделении на ветви... Территориальная целостность проявляется в неотчуждаемости государственной территории как материальной основы государственного суверенитета, одним из аспектов которого выступает территориальное верховенство государства»³.

Государственная целостность означает правовое единство в территориальном смысле, что предполагает отсутствие права сецессии (одностороннего выхода административно-территориальной единицы из состава государства), изменения без согласования с центральными органами конституционно-правового статуса той или иной административно-территориальной единицы, а также единство экономического пространства.

В настоящее время все государства рассматриваются как единые и целостные образования, административно-территориальные единицы которых обладают собственным правовым статусом, обусловленным историческими, национальными, финансово-экономическими и иными факторами.

Принцип примата общепризнанных принципов и норм международного права является следствием общемировой практики эволюции конституционного законодательства современных государств, которые признают существование международного права и рассматривают его как составную часть собственной национальной системы.

Вышерассмотренные универсальные принципы организации публичной власти представляют собой фундаментальные положения построения системы управления современного правового демократического государства. Однако, как известно, государства отличаются друг от друга системой функционирования органов власти и управления, что находит свое выражение в особенностях формы правления и государственно-территориального устройства. В этой связи государства в своих конституциях провозглашают наряду с универсальными принципами организации публичной власти и ряд национальных принципов, которые призваны обеспечить эффективность функционирования и взаимодействия органов власти различного уровня с учетом национальной специфики системы государства и права.

К примеру, государства с федеративной формой территориального устройства закрепляют **принцип**

¹ Авакян С. А. Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. М.: Юристъ, 2005. Т. 1. С. 351–352.

² Чеботарев Г. Н. Разделение властей в Российской Федерации – важнейший конституционный принцип функционирования правового демократического государства // Вестник Тюменского государственного университета. 2013. № 3. С. 17.

³ Иванов С. В. Конституционно-правовые гарантии государственного единства и территориальной целостности Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2018. С. 8.

федерализма, провозглашают, как правило, **равноправие субъектов федерации**, устанавливают **разграничение компетенционных полномочий между федеральным центром и субъектами федерации**. К примеру, принцип федерализма заключается в децентрализации государственного управления, существовании двух уровней государственной власти в лице, соответственно, федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов федерации, которые на конституционном уровне распределяют (разграничивают) предметы ведения и полномочия между собой для решения различного рода социально значимых вопросов. При этом распределяется не только юридическая компетенция органов власти, но и происходит распределение финансовых потоков для решения вышеуказанных задач.

Говоря о принципе федерализма, профессор Ю. В. Ким справедливо отмечает, что сам принцип федерализма – это «единство ключевых положений идеи федерализма, подразумевающих: а) привнесение во внутреннюю организационную структуру государства, в ее пирамидальную архитектуру горизонтально проецирующихся, а потому диссонирующих с нею элементов международного публично-правового порядка; б) двухуровневое воспроизводство государственности в формате единого и целостного государства; в) закрепление и регламентацию основ федеративного устройства не иначе как федеративным договором или же федеральной конституцией; г) особую защищенность нормативных положений, закрепляющих федеративное устройство»¹.

Принцип равноправия субъектов федерации заключается в конституционно-правовом установлении юридического равенства статуса субъектов федерации (хотя встречаются и исключения, например, Индия). В частности, правовое равенство субъектов федерации обеспечивается одинаковым представительством от каждого субъекта федерации в одной из палат парламента, которая представляет интересы субъектов федерации, – по два представителя от каждого субъекта федерации (Россия, США).

Принцип разграничения компетенционных полномочий между федеральным центром и субъектами федерации позволяет распределить сферы государственного управления между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации. При этом, как правило, устанавливается исключительная сфера компетенции федерации и субъектов, или же оговаривается совместная (кооперационная) компетенция федерации и ее субъектов. Например, в статьях 71–73 Конституции РФ устанавливаются три группы предметов ведения и полномочий: ис-

ключительная компетенция Российской Федерации, совместная компетенция Российской Федерации и ее субъектов и остаточная (исключительная) компетенция субъектов Российской Федерации.

Принцип самостоятельности заключается в предоставлении органам государственной власти субъекта федерации определенной рамками федерального законодательства степени самостоятельности в решении текущих вопросов. Так, посредством своих решений Конституционный Суд Российской Федерации не раз подчеркивал самостоятельность органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, которая выражается в праве главы субъекта утверждать структуру администрации (правительства) субъекта как высшего коллегиального органа исполнительной власти, формировать его структуру, а также принимать решение об освобождении должностных лиц от занимаемой должности без участия в этой процедуре законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта федерации.

Полномочия органов власти и управления субъектов федерации не должны выходить за пределы отведенных для них компетенций и вторгаться в прерогативы деятельности органов федеральной власти. В отдельных случаях субъекты федерации могут наделяться полномочиями федеральных органов с передачей им всех необходимых ресурсов.

Среди конституционных принципов организации и функционирования государственной власти особое место принадлежит **принципу субсидиарности**, который, по мнению А. Е. Баньковского, рассматривается «в качестве важного конституционного принципа взаимодействия органов государственной власти в целях приближения всего механизма государственно-правового регулирования к интересам граждан»².

В настоящее время принцип субсидиарности нашел отражение, по нашему мнению, в конституционном провозглашении единства системы публичной власти, которое означает, что органы государственной власти и органы местного самоуправления осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Это проявляется в том, что все органы государственной власти федерального и регионального уровней, а также органы местного самоуправления взаимосвязаны в решении социально-экономических вопросов жизнедеятельности граждан.

Применительно к Российской Федерации принципы единства и субсидиарности в организации государственной власти способствуют становлению действительного федерализма и совершенствованию системы разграничения предметов ведения и полно-

¹ Ким Ю. В. Федеративная государственность: сущность, генезис, проблемы развития (теоретико-методологические основы): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Тюмень, 2009. С. 8–9.

² Баньковский А. Е. Принципы единства и субсидиарности в организации государственной власти Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2013. С. 17.

мочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Наравне с иными принципами организации государственной власти применение принципа единства совместно с принципом субсидиарности является наиболее перспективной мерой, способствующей совершенствованию сбалансированности при осуществлении органами государственной власти своих полномочий. Принцип субсидиарности в организации государственной власти является одним из способов демократизации и децентрализации публичной власти при одновременном обеспечении ее организационно-функционального единства.

В заключение отметим, что рассмотренные выше конституционные принципы организации публичной власти будут продолжать эволюционировать под влиянием норм международного права, а также изменений, происходящих в самой национальной правовой системе того или иного государства. Конституционные принципы организации публичной власти устанавливают схему высших органов государственной власти, их взаимодействие как между собой, так и между ними и территориальными органами власти и управления.

Универсальные (общие) принципы дополняются национальными при регулировании процессов государственного управления. При этом все принципы отражают тенденции централизации и децентрализации, свойственные публичной власти, которые находят свое отражение в распределении компетенционных полномочий как по горизонтали, так и по вертикали между различными органами власти и управления.

Считаем, что если бы принципы организации публичной власти, как универсального, так и национального свойства, были закреплены в конституции не в хаотичном порядке, а в систематизированном виде, то это во многом позволило бы обеспечить гармоничное развитие публичной власти в целом и создать основу для эффективного взаимодействия органов власти и управления различного уровня, в частности.

Библиографический список

1. Авакьян С. А. Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. – Москва: Юрист, 2005. – Т. 1. – 864 с.
2. Авдеев Д. А. Российский народ как субъект публичного права / Д. А. Авдеев // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 11. – С. 14–17.
3. Баньковский А. Е. Принципы единства и субсидиарности в организации государственной власти Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук / А. Е. Баньковский. – Тюмень, 2013. – 213 с.
4. Государственная власть в субъектах Российской Федерации: понятие, организация, принципы: монография / под ред. д-ра юрид. наук, проф. Г. Б. Романовского. – Москва: Юрлитинформ, 2016. – 288 с.
5. Иванов С. В. Конституционно-правовые гарантии государственного единства и территориальной

целостности Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Иванов. – Омск, 2018. – 26 с.

6. Ишеков К. А. Принцип разделения властей в системе основ конституционного строя / К. А. Ишеков // Современное право. – 2010. – № 3. – С. 17–19.

7. Ким Ю. В. Федеративная государственность: сущность, генезис, проблемы развития (теоретико-методологические основы): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Ю. В. Ким. – Тюмень, 2009. – 44 с.

8. Конституционный принцип идеологического многообразия в Российской Федерации: монография / под ред. д-ра юрид. наук А. А. Васильева. – Москва: Юрлитинформ, 2017. – 288 с.

9. Морозова Л. А. Современное прочтение теории государственного суверенитета / Л. А. Морозова // Государство и право. – 2017. – № 2. – С. 53–59.

10. Овсепян Ж. И. Суверенитет как естественное публичное право: о модификации представлений о природе и характере суверенитета, об этапах (поколениях) и направлениях его научных исследований / Ж. И. Овсепян // Журнал российского права. – 2017. – № 2. – С. 14–30.

11. Топорнин Б. Н. Очерки парламентского права. – Москва, 1993. – 180 с.

12. Чеботарев Г. Н. Разделение властей в Российской Федерации – важнейший конституционный принцип функционирования правового демократического государства / Г. Н. Чеботарев // Вестник Тюменского государственного университета. – 2013. – № 3. – С. 16–23.

Bibliograficheskij spisok

1. Avak'yan S. A. Konstitucionnoe pravo Rossii: ucheb. kurs: v 2 t. – Moskva: YUrist", 2005. – T. 1. – 864 s.
2. Avdeev D. A. Rossijskij narod kak sub"ekt publicnogo prava / D. A. Avdeev // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. – 2017. – № 11. – S. 14–17.
3. Ban'kovskij A. E. Principy edinstva i subsidiarnosti v organizacii gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii: konstitucionno-pravovoe issledovanie: dis. ... kand. jurid. nauk / A. E. Ban'kovskij. – Tyumen', 2013. – 213 s.
4. Gosudarstvennaya vlast' v sub"ektah Rossijskoj Federacii: ponyatie, organizaciya, principy: monografiya / pod red. d-ra jurid. nauk, prof. G. B. Romanovskogo. – Moskva: YUritinform, 2016. – 288 s.
5. Ivanov S. V. Konstitucionno-pravovye garantii gosudarstvennogo edinstva i territorial'noj celostnosti Rossijskoj Federacii: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk / S. V. Ivanov. – Omsk, 2018. – 26 s.
6. Ishekov K. A. Princip razdeleniya vlastej v sisteme osnov konstitucionnogo stroja / K. A. Ishekov // Sovremennoe pravo. – 2010. – № 3. – S. 17–19.
7. Kim YU. V. Federativnaya gosudarstvennost': sushchnost', genezis, problemy razvitiya (teoretiko-metodologicheskie osnovy): avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk / YU. V. Kim. – Tyumen', 2009. – 44 s.
8. Konstitucionnyj princip ideologicheskogo mnogoobrazija v Rossijskoj Federacii: monografiya /

pod red. d-ra jurid. nauk A. A. Vasil'eva. – Moskva: Yurlitinform, 2017. – 288 s.

9. Morozova L. A. Sovremennoe prochtenie teorii gosudarstvennogo suvereniteta / L. A. Morozova // Gosudarstvo i pravo. – 2017. – № 2. – S. 53–59.

10. Ovsepyan ZH. I. Suverenitet kak estestvennoe publichnoe pravo: o modifikacii predstavlenij o prirode i haraktere suvereniteta, ob etapah (pokoleniyah) i napravleniyah ego nauchnyh issledovanij / ZH. I. Ovsepyan // Zhurnal rossijskogo prava. – 2017. – № 2. – S. 14–30.

11. Topornin B. N. Ocherki parlamentskogo prava. – Moskva, 1993. – 180 s.

12. Chebotarev G. N. Razdelenie vlastej v Rossijskoj Federacii – vazhnejshij konstitucionnyj princip funkcionirovaniya pravovogo demokraticeskogo gosudarstva / G. N. Chebotarev // Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta. – 2013. – № 3. – S. 16–23.