

УДК 342.5

## КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ЧАСТНЫЕ И ОБЩИЕ ВАРИАЦИИ

**Д. А. Авдеев**

*Тюменский государственный университет;  
заместитель заведующего кафедрой конституционного  
и муниципального права, кандидат юридических наук, доцент;  
г. Тюмень, Российская Федерация  
(e-mail: d.a.avdeev@utmn.ru)*

*Любая организация публичной власти основывается на системе взаимосвязанных между собой принципов организации и деятельности высших органов власти и управления, которые закрепляются в Конституции. Часть данных принципов обладает свойством универсальности, т. е. признается большинством стран в качестве руководящих начал, в соответствии с которыми функционируют органы публичной власти любого уровня современного правового демократического государства. Другая часть принципов, выполняя факультативную роль, носит частный характер и направлена на конкретизацию содержания универсальных принципов в силу особенностей формы правления соответствующего государства. Данную группу принципов предлагается именовать национальными.*

*В статье дана характеристика сущностных особенностей вышеуказанных принципов, выявлено их предназначение в государственном управлении. Анализируя природу конституционных принципов государственного управления, автор заключает, что в их основе лежит тип государственного правления – централизованный или децентрализованный, что предопределяет их юридическую характеристику и сущность при организации публичной власти в том или ином государстве.*

*В основу исследования легли методы правовой компаративистики, формально-юридический, диалектический, историко-правовой, а также метод прогнозирования.*

**Ключевые слова:** государственное управление; децентрализация; конституция; монархия; поликратия; принципы управления; централизация.

CONSTITUTIONAL PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION:  
PRIVATE AND GENERAL VARIATIONS

**D. AVDEEV**

Tyumen state University;

Deputy Head of the Department of Constitutional and Municipal Law; PhD in Law,  
Associate Professor;

Tyumen, the Russian Federation

*Any public authority organization is based on a system of interrelated principles of organization and activity of the highest bodies of power and administration, which are enshrined in the constitution. Some of these principles have the property of universality, that is, they are recognized by most countries as guiding principles, following which public authorities of any level of the modern legal democratic state function. The other part of the principles, performing an optional role, is private in nature and is aimed at concretizing the content of universal principles due to the particularities of the form of government of the corresponding state. The author proposes to call this group of principles national.*

*The purpose of the article is to characterize the essential features of the above principles, to identify their purpose in public administration. Analyzing the nature of the constitutional principles of public administration, the author concludes that they are based on the type of government – centralized or decentralized, which predetermines their legal characteristics and essence when organizing public authority in a state.*

*Methods of legal comparative studies, formal-legal, dialectical, historical-legal, as well as the forecasting method, formed the basis of the study.*

**Key words:** public administration; decentralization; constitution; monarchy; polycracy; management principles; centralization.

### **Введение**

Государственное управление вне зависимости от временных рамок строится на определенных принципах, лежащих в основе организации и деятельности органов публичной власти и управления. При этом следует отметить, что институционализация таких принципов

происходит постепенно и изменяется под воздействием различного рода факторов и обстоятельств. Конституционные принципы организации государственной власти – это руководящие начала образования и деятельности органов публичной власти различного уровня, определяющие порядок их функционирования, содержащиеся в высшем юридическом акте учредительного характера.

Большое значение на развитие принципов государственного управления оказало международное право, под влиянием которого происходило и формирование национальных принципов публичного управления. Однако до появления непосредственно системы международного права, в которой предусматривались универсальные принципы государственного управления, государства, принимающие конституции, закрепляли принципы организации публичной власти, отражающие собственное видение функционирования высших органов власти, их взаимодействие между собой, а также порядок их образования.

### **Основная часть**

С момента появления Конституции как политико-правового документа, закрепляющего основы общественного и государственного устройства, а также устанавливающего юридический фундамент организации публичной власти, получают свое развитие принципы функционирования, прежде всего, высших органов государственной власти. К примеру, Конституция США 1787 г., состоящая всего лишь из семи статей, закрепила основу высших органов государственной власти, наделив Президента исполнительной властью, Конгресс – законодательной, Верховный Суд – судебной, а также установила основы американского федерализма.

Первоначальный текст американской Конституции не содержал каких-либо норм о правовом положении человека, так как ее «отцы-основатели» считали, что первостепенное значение имеет закрепление основ организации федеральной власти и принципов взаимодействия штатов между собой, с одной стороны, и с федерацией – с другой.

Появление первых конституций или же аналогичных им конституционных актов учредительного характера обуславливалось различными причинами: борьбой за независимость (образование США и принятие в 1787 г. Конституции), буржуазными революциями (Конституция Франции 1791 г.) или в результате политической борьбы, направленной на реорганизацию государственного управления (Конституция Польши 1791 г.).

Конституция представляла собой политико-правовой документ, символизирующий собой юридическую констатацию достигнутого противоборствующими политическими силами консенсуса по вопросу осуществления публичной власти и закрепляющий основы организации и деятельности высших органов государственной власти, включая аспекты их формирования, компетенции и взаимодействия. В этой связи в конституциях нашли свое отражение фундаментальные основы государственного управления, которые по истечении времени трансформировались в принципы функционирования органов государственной власти.

Примечательно, что при закреплении основ функционирования публичной власти в конституциях провозглашаются принципы взаимодействия и координации между органами власти и управления различного уровня. Это проявляется в установлении взаимодействия между центральными и местными органами публичной власти в унитарном государстве и между федеральными и региональными (субъектными) органами власти в федеративном. Именно сложившаяся форма правления и форма государственно-территориального устройства предопределяют спектр и характер конституционных принципов, в соответствии с которыми формируются органы государственной власти и строится система органов публичной власти, в которую входят государственные органы (центрального и регионального уровней), а также местные (муниципальные) при их наличии (необходимости).

По мнению автора, конституционные принципы отражают степень централизации и, соответственно, децентрализации государственного управления. Первоначальное назначение принципов государственного управления сводилось, во-первых, к установлению конституционно-правового статуса органов власти и управления, во-вторых – к закреплению основ взаимодействия между органами различного уровня публичной власти. В свою очередь, закрепление принципов государственного управления в Конституции определяло вектор развития публичной власти.

С постепенным формированием международного права стали появляться признаваемые большинством государств принципы государственного управления, которые получили универсальный (общий) характер. Универсальными (общими) принципами государственного управления являются признаваемые большинством государств основополагающие начала функционирования высших органов государственной власти, которые отражают современное представление цивилизационного развития о правовом государстве. К числу таковых,

по мнению автора статьи, следует отнести принцип верховенства (доминирования) Конституции; принцип народного суверенитета; принцип легитимности деятельности органов публичной власти; принцип идеологического и политического плюрализма; принцип разделения властей; принцип территориальной и государственной целостности; принцип примата общепризнанных принципов и норм международного права.

При подготовке новой Конституции того или иного государства ее разработчики включают в ее текст универсальные (общие) принципы государственного управления. Например, конституции стран СНГ, принятые после распада СССР, а также конституции стран Восточной Европы восприняли ряд выработанных западноевропейской научной доктриной и практикой принципов организации публичной власти. В частности, конституционные тексты данных стран содержат положения о верховенстве закона и признании человека высшей правовой ценностью, разделении властей, политическом и идеологическом многообразии, включении в правовую систему соответствующего государства норм международного права, оговаривая их юридический приоритет в случае несоответствия норм национального права.

Следует отметить, что при закреплении универсальных (общих) принципов государственного управления в конституциях также прописываются и иные принципы. К числу последних можно отнести те, которые носят конкретизирующий характер и выполняют факультативную роль, развивая содержание универсальных (общих) принципов государственного управления. Речь идет о национальных принципах государственного управления.

Национальные принципы государственного управления отражают специфику государственности и особенности правовой системы той или иной страны. Например, особенностью организации публичной власти в Российской Федерации является ее трехуровневое построение органов, осуществляющих свое функционирование соответственно на федеральном, субъектном (региональном) и местном (муниципальном) уровнях. Государственная власть представлена федеральными органами власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В соответствии со ст. 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и образуют собственный низовой – муниципальный (местный) уровень публичной власти. Согласно ч. 3 ст. 132 Конституции России 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.

В Российской Федерации органы местного самоуправления формируются самостоятельно, без участия органов государственной власти, в свою очередь в Республике Беларусь согласно ст. 119 Конституции руководители местных исполнительных и распорядительных органов назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом и утверждаются в должности соответствующими местными Советами депутатов. В соответствии со ст. 120 Конституции Республики Беларусь местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы решают вопросы местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории. Вышеприведенные конституционные положения демонстрируют особенности содержания национальных принципов государственного управления, несмотря на кажущуюся их тождественность.

Необходимо отметить, что среди принципов государственного управления можно выделить фундаментальные (основополагающие), которые закрепляются в актах высшей юридической силы – конституциях, и принципы, устанавливаемые в текущем законодательстве, – дополнительные. При этом фундаментальные (основополагающие) – это, как правило, и есть универсальные (общие) принципы.

К примеру, принципы организации и функционирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации основываются на конституционных положениях, закрепляющих основы конституционного строя, а также принципах федерального законодательства, регламентирующих основы деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Органы же местного самоуправления в силу того, что они не входят в систему органов государственной власти, строят свою деятельность несколько на иных принципах. Так, принцип разделения властей, в соответствии с которым строится деятельность органов государственной власти, не распространяется на органы местного самоуправления.

Принципы организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации подразделяют также на фундаментальные (базирующиеся на Конституции) и дополнительные. Помимо универсальных (общих) принципов, о которых упомянуто выше, к числу национальных принципов государственного управления, закрепляемых

в Конституции Российской Федерации, следует отнести самостоятельность в установлении собственной системы органов государственной власти; выборности органов; единства системы государственной власти. К дополнительным принципам, содержащимся в федеральном законе, относят принцип самостоятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации; принцип сбалансированности полномочий органов власти; принципы самостоятельной (субъектов Российской Федерации) регламентации порядка проведения выборов в представительные органы государственной власти [1, с. 42].

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

Следует отметить, что, как правило, в большинстве своем конституции не содержат в систематизированном виде принципы государственного управления. Данные принципы перечисляются наряду с другими положениями, устанавливающими основы общественного или же государственного устройства – основы конституционного строя, и встречаются в соответствующих главах, регламентирующих правовой статус главы государства, парламента и правительства.

Представляется важным рассмотреть содержание универсальных (общих) принципов и выявить их юридическое значение и роль в государственном управлении.

**Принцип верховенства (доминирования) Конституции** означает, что Конституция рассматривается как система юридических норм, обладающих высшей юридической силой и иными особыми свойствами, принимаемая и изменяемая в специальном порядке, устанавливающая основы организации публичной власти и закрепляющая основы правового статуса личности.

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 и, 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 юридическое 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 как *primus inter pares* – первый 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. Следует обратить внимание на то, что доля представительной (опосредованной) демократии в большинстве своем является значительно превосходящей в общественно-государственной жизни.

По мнению автора статьи, важно различать юридическую характеристику народа как «источника власти» и как «носителя суверенитета». Высказываются различные точки зрения, касающиеся юридического содержания данного понятия. Критические замечания звучат в адрес получившей распространение позиции, согласно которой под «народом» в сугубо юридическом смысле как источнике власти следует понимать избирательный корпус, как единственный субъект, участвующий непосредственно или же опосредованно в государственном управлении, выступая, по сути, выразителем политической общенародной воли [2].

Как «носитель суверенитета» выступает 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 от 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, 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.)» [3, с. 20].

Отдельно стоит отметить, 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 о том, 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 реализации. Национальный суверенитет не всегда воплощается в государственном суверенитете. Вместе с тем государственному суверенитету не обязательно 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 исключающие друг друга, но и не всегда присутствующие в конкретном обществе» [4, с. 57–58].

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 понима-

нию как не только согласие народа с принимаемыми органами власти в соответствии со своей компетенцией нормативно-правовыми актами, но и как 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 на выборах или в иных формах, выражая свою политическую позицию [5, с. 101].

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

Следует обратить внимание на то, что понятие «легитимность органов публичной власти» не обязательно должно означать их непосредственное образование (формирование) гражданами. Представляется, 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 убеждению автора статьи, 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 отечественного управления делами государства [5, с. 107–108].

**Принцип идеологического и политического плюрализма** занимает особое место среди принципов государственного управления. По своей сущности он предполагает многообразие тех или иных подходов и методов (способов) при регулировании общественных отношений в сфере государственного управления. Представляют интерес положения ст. 4 Конституции Республики Беларусь, в соответствии с которой демократия осуществляется на основе многообразия политических институтов, идеологий и мнений. Следовательно, использование идеологического и политического плюрализма в государственном управлении должно сочетаться с общеправовыми подходами и конституционными ценностями, признаваемыми в государстве.

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 основу их сочетания будут положены 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» [6, с. 187].

**Принцип разделения властей** получил широкое распространение как неперемный атрибут правового демократического государства. 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» [7, с. 11], 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 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 между собой, не могут вмешиваться в компетенции друг друга; 3 – каждая ветвь (уровень) обладает собственными средствами воздействия на другие [8, с. 351–352].

По мнению Г. Н. Чеботарёва, «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 Конституциями 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» [9, с. 17].

В последнее время 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 простым конгломератом органов власти, строящих свою деятельность на принципах, о которых говорили в свое время Д. Локк, Ш. Монтескьё, Г. 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.

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 многообразия [10, с. 19].

**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 немыслима универсальность государственного суверенитета при расчлененном состоянии территории страны. Поэтому утрата территориальной целостности явно свидетельствует об угрозе государственному единству. С другой стороны, наличие единой государственно-властной организации является необходимым условием для существования 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 госу-

дарственной территории как материальной основы государственного суверенитета, одним из аспектов которого выступает территориальное верховенство государства» [11, с. 8].

Государственная целостность означает правовое единство в территориальном смысле, что предполагает отсутствие права сецессии (одностороннего выхода административно-территориальной единицы из состава государства), изменение 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 и иными факторами.

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

Вышерассмотренные универсальные (общие) принципы государственного управления представляют собой фундаментальные положения организации публичной власти современного правового демократического государства. Однако, как известно, государства отличаются друг от друга системой построения и 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 (общими) принципами государственного управления 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 федерализма**, провозглашают, как правило, **равноправие субъектов федерации**, устанавливают **разграничение компетенционных полномочий между федеральным центром и субъектами федерации**. 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 общественной жизни. При этом происходит распределение не только юридической компетенции органов власти, но и финансовых потоков для решений вышеуказанных задач.

Говоря о принципе федерализма, профессор Ю. В. Ким справедливо отмечает, что сам «принцип федерализма – 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» [12, с. 8–9].

**Принцип равноправия субъектов федерации** заключается в конституционно-правовом установлении юридического равенства статуса субъектов федерации (хотя встречаются и исключения, например Индия). В частности, в США, как и в Российской Федерации, равенство субъектов обеспечивается одинаковым представительством от каждого субъекта федерации в верхней палате парламента (по два представителя от каждого субъекта федерации).

**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 ст. 71–73 Конституции Российской Федерации устанавливаются три группы предметов ведения и полномочий: исключительная компетенция Российской Федерации, совместная компетенция Российской Федерации и ее субъектов и остаточная (исключительная) компетенция субъектов Российской Федерации.

**Принцип самостоятельности** используется в федеративных государствах в случае наделения органов государственной власти

субъектов федерации компетенционными полномочиями и их самостоятельного функционирования. Так, посредством своих решений Конституционный Суд Российской Федерации не раз подчеркивал самостоятельность органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, которым 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.

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» [13, с. 17].

Применительно к Российской Федерации принципы единства и субсидиарности в организации государственной власти способствуют становлению действительного федерализма и совершенствования системы разграничения предметов ведения и полномочий 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.

### Заключение

В заключении отметим, что вышерассмотренные конституционные принципы государственного управления будут продолжать эволюционировать под влиянием норм международного права, а также изменений, происходящих в самой национальной правовой системе того или иного государства. Конституционные принципы государственного управления определяют вектор развития публичной власти и 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 и по горизонтали, и по вертикали между различными органами власти и управления.

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

### СПИСОК ЦИТИРОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Государственная власть в субъектах Российской Федерации: понятие, организация, принципы : моногр. / под ред. д-ра юрид. наук, проф. Г. Б. Романовского. – М. : Юрлитинформ, 2016. – 288 с.

2. *Авдеев, Д. А.* Российский народ как субъект публичного права / Д. А. Авдеев // Конституц. и муницип. право. – 2017. – № 11. – С. 14–17.

3. *Овсеян, 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. Овсеян // Журн. рос. права. – 2017. – № 2. – С. 14–30.

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

5. *Авдеев, Д. А.* Легитимность публичной власти в России / Д. А. Авдеев // Вестн. Тюмен. гос. ун-та. Социально-экономические и правовые исследования. – 2017. – Т. 3. – № 3. – С. 99–112.

6. Конституционный принцип идеологического многообразия в Российской Федерации : моногр. / под ред. А. А. Васильева. – М. : Юрлитинформ, 2017. – 288 с.

7. *Топорнин, Б. Н.* Очерки парламентского права : моногр. / Б. Н. Топорнин. – М. : ИГПАН, 1993. – 180 с.

8. *Авакьян, С. А.* Конституционное право России : учеб. курс : в 2 т. – Т. 1. – М. : Юрист, 2005. – 864 с.

9. *Чеботарёв, Г. Н.* Разделение властей в Российской Федерации – важнейший конституционный принцип функционирования

правового демократического государства / Г. Н. Чеботарёв // Вестн. Тюмен. гос. ун-та. – 2013. – № 3. – С. 16–23.

10. *Ишеков, К. А.* Принцип разделения властей в системе основ конституционного строя / К. А. Ишеков // Современ. право. – 2010. – № 3. – С. 17–19.

11. *Иванов, С. В.* Конституционно-правовые гарантии государственного единства и территориальной целостности Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / С. В. Иванов. – Омск, 2018. – 26 с.

12. *Ким, Ю. В.* Федеративная государственность: сущность, генезис, проблемы развития (теоретико-методологические основы) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Ю. В. Ким. – Тюмень, 2009. – 44 с.

13. *Баньковский, А. Е.* Принципы единства и субсидиарности в организации государственной власти Российской Федерации : конституционно-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А. Е. Баньковский ; Тюмен. гос. ун-т. – Тюмень, 2013. – 213 л.

*Дата поступления статьи в редакцию: 15.06.2020.*