

# ИССЛЕДОВАНИЕ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

В. В. Полянский\*

## МЕТОДЫ И ПРИНЦИПЫ ГАРМОНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

**Аннотация.** В статье анализируются методы и принципы гармонизации публичной власти с учетом динамических процессов в политической и социально-экономической системах российского государственно-организованного общества, показывается взаимовлияние и взаимозависимость процессов функционирования публичной власти и гражданского общества. Делается вывод о системном характере действия конституционных принципов и методов осуществления публичной власти, о необходимости гармоничного конституционного и законодательного регулирования механизма публичной власти в целях обеспечения конституционного принципа, согласно которому человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Особое внимание уделено характеристике таких принципов гармонизации публичной власти, как субсидиарность, дифференциация, пропорциональность, стабильность формы правления.

**Ключевые слова:** Методы и принципы гармонизации публичной власти, политическая система, социально-экономическая система, интересы, субсидиарность, дифференциация, пропорциональность, стабильность формы правления.

DOI: 10.17803/1729-5920.2015.107.10.032-045

Конституционные характеристики современной публичной власти в России отражают существование весьма институционально сложного, многоканального механизма осуществления народовластия через различные формы — непосредственные и представительные, в их структурно-системном соотношении, которое на практике порождает немало проблем. Свидетельством тому являются многочисленные дела по вопросам взаимоотношений Федерации и ее субъектов, рассматриваемых в Конституционном Суде РФ, систематическое реформирование местного самоуправления, что выражено в более чем 100 законах об изменении и дополнении не совсем старого Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>. Само по себе изменение законодательства не является предвзятым и выходящим за пределы принципов конституционной практики функционирования правотворческой системы, которая призвана реагировать собственными методами на потребности развития общества и государства — принимать обоснованные и объективно необходимые нормативные правовые акты, регулирующие соответствующие отношения, в том числе и публично-властного характера. Последние определяют фундаментальные основы жизни государственно организованного общества, а поэтому своевременная реакция правотворческих институтов,

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

© Полянский В. В., 2015

\* Полянский Виктор Владимирович — кандидат юридических наук, заведующий кафедрой государственного и административного права Самарского государственного университета.

[polansky.v@gmail.com]

443011, Россия, Самара, ул. Академика Павлова, д. 1.

начиная от муниципальных органов и заканчивая Федеральным Собранием РФ, является условием поступательного движения России по пути прогресса, обеспечения адекватной реализации принципов конституционного строя. Не только внутренние, но и внешние факторы влияют на системные методы и принципы функционирования публичной власти. Кризис на Украине потребовал от государственных и муниципальных институтов власти консолидации усилий по преодолению кризисных явлений, затрагивающих геополитические интересы России, сформировать комплекс принципиально новых подходов в конкурентной политической борьбе между партиями. Они смогли подняться выше узкопартийных целей участия во власти и, отказавшись от известного лозунга оппозиционеров «чем хуже — тем лучше», почти единогласно принять решение о вхождении Республики Крым и города Севастополя в состав Российской Федерации<sup>2</sup>. Опасность постановки в необратимую зависимость экономики России от внешнего мира мобилизовала позитивный потенциал как внутри публичной власти, так и в партийной системе с целью выработки консенсуса в интересах всего российского народа, сохранения и защиты всеми возможными средствами суверенной государственности. Разработанные и реализованные публичной властью (в лице прежде всего Президента России В. В. Путина) методы достижения консенсуса в политической системе стали основой достижения достаточно высокой степени гармоничности в системе публичной власти на основе таких доминирующих общенациональных ценностей, как суверенитет народа, суверенитет государства.

Более чем 20-летняя практика функционирования политической системы дает основание считать, что особенностью современной российской системы публичной власти является повышенная динамика ее развития, отличающаяся способностью как к воспроизводству нового качества проблем функционирования власти в условиях еще не ставшей стабильной политической системы, основанной на конституционных принципах идеологического и политического многообразия, партийного плюрализма, так и их позитивного разрешения на основе консенсуса перед лицом опасности, угрозы обществу и государству. Однако это не устраняет причин накопления новых и сохра-

нения до определенного момента старых проблем функционирования общества и государства, публичной власти в целом и в ее отдельных уровнях, структурах.

Любое сложное системное явление подчиняется определенным принципам саморазвития, восстановления запрограммированного равновесия частей как посредством мобилизации внутрисистемных возможностей, так и за счет внешних факторов, обладающих способностью к позитивному воздействию на систему. Применительно к публичной власти внутренними факторами обеспечения сбалансированности, гармонии частей системы являются политические, правовые инструменты коррекции статуса отдельных элементов системы публичной власти. Корректирующие средства должны быть сообразными целям и задачам функционирования публичной власти, они не должны быть самоцелью, а внутренние механизмы коррекции публичной власти должны обладать нейтральностью по отношению к подлежащим коррекции элементам публичной власти.

Публичная власть, обладая необходимыми инструментами воздействия на объекты управления, в порядке обратной связи испытывает активное влияние внешней среды (помимо внутренних влияний). Прежде всего в форме лоббирования интересов тех или иных социальных групп, отдельных индивидов, обладающих мощными материальными, финансовыми, организационными и кадровыми ресурсами. Даже, например, инициативы реформирования местного самоуправления отчасти имеют и корпоративно-партийный интерес. Нередко это влияние носит дезорганизующий характер, ведет к нестабильности в системе публичной власти, принятию таких правовых предписаний, которые выгодны исключительно ограниченному кругу лиц. Так или иначе в системе публичной власти развиваются кризисные явления, снижающие ее эффективность с точки зрения конституционной модели правового, демократического федеративного и социального государства. Дефинитивно заявленные основные сущностные характеристики российского государства оказываются искаженными в текущем законодательстве, еще больше усугубляются реальной политической, социально-экономической практикой.

Наиболее важным элементом сущностного порядка в характеристике публичной власти являются конституционные и иные методы и принципы ее реализации, развитие также в федеральных конституционных законах, федеральных законах. В них выражены сущностные устремления авторов Конституции, других законов. Принципы и методы осуществления публичной власти моделируют субъективно

<sup>2</sup> Политико-правовой анализ процесса воссоединения Крыма и Севастополя см.: Кабышев В. Т., Заметина Т. В. Воссоединение Республики Крым и города Севастополя с Россией — восстановление исторической справедливости // Конституционное развитие России : межвуз. сборник науч. статей. Саратов : Изд-во Саратовской гос. юрид. академии, 2014. Вып. 14.

выраженные ожидания социума в основных сферах жизни государственно-организованного общества, определяют главные параметры поведения всех участников публично-властных отношений, составляют содержание и сущность политического режима (наряду с другими характеристиками).

Не обладая характером конкретных предписаний, принципы позволяют уполномоченным субъектам модифицировать правотворческую и правоприменительную практику с учетом реальных социально-экономических и политических условий и потребностей. Этим обстоятельством объясняется мотивация некоторых правовых позиций Конституционного Суда РФ, в частности по вопросу о допустимости институционализации высших должностных лиц исполнительной власти субъектов Российской Федерации (постановления 1996 и 2005 гг.)<sup>3</sup>.

Вместе с тем конституционная формула принципов публичной власти должна обладать некоторыми свойствами, позволяющими субъектам их толкования, развития в текущем законодательстве, правоприменения обеспечивать гармоничное функционирование публичной власти, устранять ординарные конфликты, предотвращать чрезвычайные ситуации, снижать потери от возникающих кризисных ситуаций, как для всего общества, так и для каждого человека.

Конституция Российской Федерации легально установила критерий конституционности и социальной позитивности функционирования институтов публичной власти (как и всех иных субъектов политической, экономической и иной деятельности). Таковым критерием является принцип, закрепленный в ст. 2 Конституции РФ, определившей человека, его права и свободы высшей ценностью. Этот принцип развивается в ст. 18 Конституции РФ. Будучи непосредственно действующими, права и свободы «определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием». Как видно, все основные подсистемы публичной власти — государственной (с ее разделением на три ветви — законодательную,

исполнительную, судебную) и самоуправленческой — в совокупности должны подчиняться в своей деятельности конституционному принципу высшей ценности человека, его прав и свобод, руководствоваться идеей признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина со стороны государства.

Однако не следует забывать, что положения ст. 2 и 18 Конституции РФ носят во многом оценочный характер, что может привести к искажению первоначального смысла конституционных принципов в процессе их толкования, развития и правоприменения. Фактически так иногда и происходит. Свидетельством этому является судебная практика, по-разному решающая вопросы защиты прав и свобод человека. Не изжиты рецидивы старых предостережений о допустимости влияния исполнительной власти на судебную власть<sup>4</sup>, имеющие место факты некачественной правотворческой деятельности российского парламента.

К примеру, разрекламированный в свое время в средствах массовой информации Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к настоящему времени претерпел многократные существенные изменения. К настоящему времени уже имеется более 100 федеральных законов о внесении изменений в него. Нестабильность идеологии поражает своей очевидностью: в первоначальном варианте закона применительно к местному референдуму предлагалось для инициирования его проведения собирать подписи не менее 5%, а в июле 2005 г. уже вносятся изменения прямо противоположного характера — не более 5% избирателей. Характер этих изменений наводит на мысль о том, что как сам закон, так и реформа местного самоуправления изначально не имели под собой продуманной перспективной идеологии и ре-

<sup>4</sup> Заявление Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Российская газета. 2006. 25 апреля.

Уполномоченный по правам человека осудил проведение рабочей встречи губернатора Кемеровской области с председателем Кемеровского областного суда, в ходе которой губернатор выразил «обеспокоенность вынесением слишком мягких приговоров и освобождением подсудимых от ответственности». Между тем Президент РФ также проводит встречи с руководителями высших судебных органов, а населению, кроме протокольной информации, ничего не известно о беседах в отсутствие представителей прессы. В целях предотвращения возможного влияния на профессиональную деятельность судей, в том числе и Конституционного Суда РФ, следовало бы сделать встречи указанных лиц с Президентом, другими должностными лицами органов государственной власти полностью открытыми, исключить встречи в отсутствие представителей средств массовой информации. Российское общество нуждается в открытости, доступности информации, право на которую закрепляется Конституцией РФ (ст. 29).

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (основного закона) Алтайского края» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 4. Ст. 409; постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

форма проводилась под влиянием сиюминутных корпоративных (в лучшем случае) интересов. Таково рода политика не содействует гармоничному функционированию публичной власти, подрывает позитивное содержание ее конституционно закрепленных принципов и методов.

*Принципы гармонизации публичной власти реализуются как во всей системе публичной власти, так и внутри каждой подсистемы.* Достаточно сложная система принципов гармонизации публичной власти реализуется в процессе воздействия соответствующих субъектов на властеотношения с учетом целей и задач, направлений деятельности, как в целом всего властного механизма, так и каждого из элементов системы публичной власти. Предопределяемые принципами гармонизации публичной власти действия полномочных субъектов должны подчиняться как генеральной цели ее функционирования — обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, так и частным целям деятельности отдельных подсистем публичной власти — законодательной, исполнительной, судебной, президентской, самоуправленческой во всех ее функциональных проявлениях. Сообразно этому должны использоваться и методы осуществления власти.

Эффективность процесса гармонизации публичной власти во многом предопределяется стабильностью отдельных подсистем публичной власти. Так, дисгармоничные явления в судебной системе отрицательно влияют на баланс законодательной и исполнительной власти, характер их взаимоотношений. К примеру, незавершенность конституционной модели системы судопроизводства (отсутствие самостоятельной подсистемы административных судов) не позволяет обеспечивать в судах равные возможности для реализации права на судебную защиту гражданами, наиболее слабыми звеньями публичной власти, в частности, самоуправлением в спорах с органами государственной власти. Доминанта гармонизации публичной власти на конституционной основе реализовалась, однако, в принятии Кодекса административного судопроизводства РФ<sup>5</sup>, что позволит в значительной мере преодолеть сложившийся дисбаланс в возможностях защиты интересов слабой стороны.

Дисгармония в механизме организации и деятельности законодательной и исполнительной власти также ведет к дисгармонии всей системы публичной власти. Например, принципы избирательной системы, реализующиеся в процессе институционализации органов

законодательной власти и должностных лиц исполнительной власти субъектов Российской Федерации, могут негативно влиять на соотношение этих двух ветвей власти в их «горизонтальном» соотношении и «вертикальном» построении. Политический интерес корпораций разного рода может оказаться более значимым, нежели интересы всего народа.

Важнейшие сущностные процессы в системе публичной власти выражаются прежде всего в принципах публичной власти, которые по общему правилу закрепляются в конституциях современных государств. Однако сам факт их закрепления в конституциях не означает, что этого достаточно, чтобы принципы функционирования публичной власти обеспечивали воплощение ее основных начал в реальную экономическую, социальную, политическую, духовную практику.

В числе конституционных принципов функционирования публичной власти особое место занимают те, которые направлены на обеспечение баланса элементов всего механизма публичной власти, поддержание их гармоничного состояния. С другой стороны, принципы гармонизации публичной власти предопределяют политику, методы и средства проведения постоянных активных динамичных действий субъектов властеотношений по их гармонизации.

В Российской Федерации конституционные принципы гармонизации в значительной мере являются отражением зарубежного опыта формирования условий по поддержанию стабильности публичной власти на основе гармонизации всех ее частей. Однако сравнительный анализ конституционных положений зарубежных и российской конституций позволяет сделать вывод о том, что за пределами российского конституционализма осталась расстановка некоторых акцентов, весьма зримо обозначенных в конституциях государств Европы, США и ряда других стран.

Для России если не адекватным, то весьма сопоставимым является опыт прежде всего тех государств, с которыми Россия имеет сходство в форме правления, форме государства, имея в виду федеративное устройство России, а также политического режима, создающего условия для реализации тех или иных методов осуществления публичной власти. Кроме того, для России полезен опыт тех стран, в которых успешно решаются проблемы обеспечения баланса интересов территорий, отличающихся особым национальным составом, уровнем развития экономики регионов и т.д.

Закрепление в конституциях зарубежных государств принципов функционирования пуб-

<sup>5</sup> Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

личной власти отличается разнообразием, которое имеет во многих государствах некоторое ядро, отражающее национальный исторический опыт, традиции государственного строительства на протяжении многих столетий. Тесное политическое, экономическое сотрудничество стран Европы, например, привело к унификации многих принципов функционирования публичной власти в отдельных государствах Европейского Союза, выработке общей методологии гармонизации разнообразных социальных интересов, приводящих и к гармонизации всей системы публичной власти. Это не означает абсолютной стабильности властных отношений — периодически, когда нарушается достигнутый баланс интересов социальных групп, работодателей и работников, граждан государства и эмигрантов, развиваются дисгармоничные процессы и в публичной власти, что имеет место в настоящее время в рамках Европейского Союза, отдельных его членов.

Не следует забывать о приоритете гармонизации социальных, экономических и других интересов — именно разрушение согласованности и стабильности интересов в реальных общественных отношениях ведет к дисгармонии публичной власти, которая непременно реагирует на все изменения в обществе в рамках детерминистических связей. Конечно, в таких случаях публичная власть сама может активно влиять на состояние общественных отношений, как позитивно, так и негативно. Однако источником, фактором формирования и реализации политической воли институтов механизма публичной власти является соответствующая социальная сила, доминирующие интересы общественных слоев населения.

Значение принципов гармонизации публичной власти увеличивается в сложных государствах — федеративных, имеющих разнородные национально-этнические группы населения, обремененных кризисным состоянием экономики, которое ведет к усилению социальной напряженности, что непременно сказывается на состоянии публичной власти.

Характер принципов меняется в конкретных исторических условиях. Например, нельзя следовать логике отцов-основателей американской конституции и федерации, которые считали, что «федерализм — это лучший способ организации «гражданского правления при системе народовластия»<sup>6</sup>. Принцип федерализма в контексте исследования публичной власти вполне нейтрален, поскольку в таком синтетическом виде не позволяет увидеть сущностные

элементы его содержания. Только в аналитическом виде — в состоянии расчлененности на отдельные принципы — можно усмотреть его модельный потенциал в интересах гармонизации либо дисгармонии публичной власти. Между тем федерализм есть не более чем инструмент достижения какой-либо цели, разрешения актуальной проблемы государственного строительства, а также система принципов и методов построения и функционирования публичной власти. Другое дело — федерализм может быть длительным ресурсом решения соответствующих задач, но это не исключает возникновения конфликта формы (федерация — форма государственного устройства) и содержания, сущности государства как многомерной системы, действующей в определенных интересах, что может привести к дисгармонии интересов в обществе, в публичной власти.

Будучи важнейшей частью системы принципов функционирования публичной власти, принципы гармонизации в их целевом назначении должны выступать в качестве системного явления, лежащего в основе методологии постоянной коррекции правового, прежде всего конституционного статуса и направлений деятельности институтов публичной власти. В этом качестве принципы гармонизации публичной власти определяют содержание деятельности органов законодательной, исполнительной, судебной власти при позитивной реализации их конституционных функций, федерального уровня механизма власти и власти субъектов Федерации, местного самоуправления. Каждый из этих субъектов обязан в процессе реализации собственных полномочий соблюдать прерогативы власти других субъектов, дабы не дисгармонизировать закрепленный Конституцией РФ баланс властей.

Перед законодательной, учредительной властью, а также перед Президентом РФ как гарантом Конституции РФ, обеспечивающим согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ), между тем стоят специальные задачи и цель по выработке политики гармонизации публичной власти, правовому, в том числе конституционному, закреплению принципов гармонизации публичной власти. С этих позиций следует оценивать изменения Конституции России в части объединения Высшего Арбитражного и Верховного судов, упорядочения статуса Прокуратуры<sup>7</sup>.

Задачи законодательной и учредительной

<sup>6</sup> Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество : пер. с англ. / предисл. А. Облонского. М. : Арена, 1993. С. 103.

<sup>7</sup> См.: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 6. Ст. 548.

власти в этом направлении состоят в систематическом анализе состояния реальных властотношений с точки зрения их гармоничности, выявлении причин возникновения конфликтов, мотивов антисоциального поведения экономически господствующих групп населения, предложении адекватных мер воздействия на общественные отношения. В числе задач также находится выработка методов воздействия на публичную власть в целях ее гармонизации, подготовка изменений и дополнений в действующие правовые акты, в том числе и в Конституцию по мере созревания условий и накопления правовых идеологических ресурсов в виде правовых позиций Конституционного Суда РФ, иной судебной практики.

Конечной целью деятельности субъектов гармонизации публичной власти является ее стабилизация, сбалансирование, уравнивание в интересах всего общества для достижения государством главной цели своего существования (объективная и субъективная цель государства в современных условиях)<sup>8</sup> — реального признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

С учетом приведенных оценок значения принципов гармонизации публичной власти, на основе анализа положений ряда конституций можно вычлениить принципы, направленные на решение задач гармонизации публичной власти. К таковым следует отнести принципы субсидиарности, дифференциации, пропорциональности, которые закреплены в ст. 118-28 Конституции Италии<sup>9</sup>, где установлено, что выполнение властных функций относится к ведению коммун, за исключением тех, которые для обеспечения их единообразного исполнения предоставлены провинциям, столичным городам, областям и государству, при соблюдении принципов субсидиарности, дифференциации и пропорциональности.

Кроме того, ст. 139 Конституции Италии содержит запрет на пересмотр республиканской формы правления, что позволяет выделить принцип стабильности формы правления.

Содержание норм Конституции Италии, Основного закона ФРГ, закрепляющих основы функционирования публичной власти, позволяет также выделить такие принципы, как преемственность, координация, финансовая автономия, самоорганизация (Италия). Наиболее полно принципы функционирования пуб-

личной власти закреплены в Основном законе ФРГ<sup>10</sup>. В нем закреплены такие принципы, как единство экономического пространства, национальная безопасность, самоопределение (Преамбула), народный суверенитет, связанность законодательства конституционным строем, исполнительной власти и правосудия — законом и правом (ст. 20 (3)), партийный плюрализм, принципы избирательного права (всеобщие, прямые, свободные, равные, тайные). Обеспечению широкого демократизма, выражению и согласованию интересов граждан служат принципы самоуправления, эффективного выполнения задач (ст. 29 (1)), земельной общности, исторических и культурных связей, хозяйственной целесообразности (ст. 29 (1)). Гармонизирующий потенциал содержится и в таких принципах, как ответственность государства за действия чиновников (ст. 34), судебная защита, взаимная правовая и служебная помощь всех властей федерации и земель (ст. 35), эффективность мер обеспечения порядка, пропорциональность представительства из всех земель в высших властях федерации (в другие органы чиновников набирают, как правило, из числа жителей соответствующих земель, где они действуют) (ст. 36-3), федеральное вмешательство (принуждение) (ст. 37).

Многообразие принципов гармонизации публичной власти не случайно. Они используются дифференцированно при необходимости восстанавливать и обеспечивать гармоничное функционирование институтов публичной власти. Активация гармонизирующего потенциала тех или иных принципов осуществляется в зависимости от характера и сферы нарушений в механизме публичной власти, ведущих к ее нестабильности, дисбалансу, в конечном итоге — дисгармонии. Индивидуальное или комплексное использование принципов гармонизации публичной власти определяется тем фактом, что публичная власть находится в состоянии постоянного процесса гармонизации, который развивается на основе конституционных принципов. Гармонизация публичной власти осуществляется в рамках «горизонтального» и «вертикального» разделения властей.

Приведенные выше конституционные принципы гармонизации можно подразделить на две группы:

- прямо закрепленные, сформулированные либо названные в Конституции;
  - вытекающие из смысла, духа Конституции.
- Наиболее исследованы в правовой науке принципы первой группы, а ряд принципов вто-

<sup>8</sup> См.: Кокошкин Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву / под ред. и с предисл. В. А. Томсинова. М.: Зерцало, 2004. С. 81—82 (Русское юридическое наследие).

<sup>9</sup> Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / сост. проф. В. В. Маклаков. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2003.

<sup>10</sup> Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / сост. проф. В. В. Маклаков. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2003.

рой группы требуют своего тщательного анализа, оценки. Наименее исследованными являются такие принципы, как: 1) субсидиарность; 2) дифференциация; 3) пропорциональность; 4) стабильность формы правления.

Это предпочтение определяется также тем, что некоторые из названных принципов несут комплексный характер, предопределяют (как, например, принцип субсидиарности) существование и реализацию других принципов. Нередко названные принципы взаимопроникают содержательно, переплетаются, создавая наиболее гибкую основу для принятия уполномоченными субъектами мер по гармонизации публичной власти.

Указанные принципы носят универсальный характер — охватывают как «горизонтальное», так и «вертикальное» разделение властей, однако степень охвата отношений публичного властвования у них различная. Наиболее полно и эффективно принципы публичной власти действуют тогда, когда они четко, ясно выражены в конституционных нормах, иных нормативных правовых актах.

*Субсидиарность* как принцип организации публичной власти в зарубежных странах предопределяет функциональные возможности по восходящей линии муниципальных и других институтов власти, он имеет прямое закрепление в конституции (Италия).

Некоторые специалисты, например И. А. Конохова<sup>11</sup>, А. А. Мелкумов<sup>12</sup>, относят принцип субсидиарности к элементам федерализма. Такое понимание принципа субсидиарности соответствует федеративной форме государственного устройства. Однако в действительности принцип субсидиарности пронизывает всю систему публичной власти, независимо от характера государственного устройства. В любых государствах, где существует некоторое распределение полномочий между разными уровнями публичной власти, предполагается действие принципа субсидиарности, который между тем не означает разделения суверенитета. Согласно этому принципу распределяются не только полномочия, но и средства обеспечения этих полномочий и ответственности за их реализацию. Смысл принципа субсидиарности сводится к одному: на основе дифференциации полномочий, материальных, финансовых, кадровых ресурсов и ответственности гармонизировать все элементы публич-

ной власти в целях обеспечения ее наивысшей эффективности для соответствующей социально-экономической, политической системы. Но это — прикладная цель, она преследует главную цель функционирования публичной власти в государственно-организованном обществе — обеспечить права и свободы человека и гражданина.

Верно то, что принцип субсидиарности является предпосылкой реализации и других принципов — автономности, самоуправляемости, например субъектов федерации, а также административной и политической автономии в ряде государств, муниципальных образований, основанных на самоуправлении, как это имеет место в России.

Современные механизмы межгосударственной интеграции опираются на принцип субсидиарности в решении вопроса о делегировании государствами полномочий по решению вопросов общего характера для всех субъектов межгосударственного союза, как это имеет место в Европейском Союзе, где принцип субсидиарности был закреплен в Маастрихтском договоре (ст. 2 и 5)<sup>13</sup>.

В российской Конституции, к сожалению, нет четкого подхода к этому принципу — имеется лишь указание на распределение полномочий между Федерацией и субъектами Федерации, выделяются вопросы местного значения применительно к местному самоуправлению (ч. 1 ст. 130), закрепляется право населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления (ст. 131). Как справедливо отмечает И. А. Конохова, принцип субсидиарности «до сих пор... не получил своего системного закрепления в российском федеральном законе»<sup>14</sup>.

Важнейшей чертой принципа субсидиарности является обусловленность объема полномочий эффективностью управления. Однако в Конституции РФ нигде не говорится об эффективности самоуправления, государственного управления в субъектах Федерации. Между тем эффективность, наряду с показателями экономичности, наименьшей затратности при реализации полномочий, должна определять политику (идеологию) определения компетенции органов государственной власти, местного самоуправления.

Указание на эффективность государственной власти, местного самоуправления в Конституции способствовало бы обеспечению гибкости, адекватности текущего законодатель-

<sup>11</sup> Конохова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: Итоги становления и перспективы развития. М.: Городец; Формула права, 2004. С. 434 и далее.

<sup>12</sup> Мелкумов А. А. Канадский федерализм: теория и практика. М.: Экономика, 1998. С. 21.

<sup>13</sup> Право Европейского Союза: Документы и комментарии / под ред. проф. С. Ю. Кашкина. М.: Терра, 1999. С. 347—348.

<sup>14</sup> Конохова И. А. Указ. соч. С. 438.

ного регулирования организации публичной власти. Это позволило бы в рамках оценочного понятия «эффективность органов публичной власти в осуществлении полномочий» оперативно, в пределах Конституции менять текущее законодательство. Кроме того, само понятие эффективности в конституционной материи играло бы роль целеполагания различных решений, касающихся распределения полномочий в механизме публичной власти, являлось бы своеобразным критерием целесообразности разнообразных реформ — административной, судебной и т.п.

Внедрение в практику принципа subsidiarity применительно к разделению властей между Российской Федерацией и ее субъектами позволило бы гибко решать вопросы обеспечения эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Федерации, в том числе и с точки зрения выбора способов наделения их полномочиями. Указание в Конституции РФ принципа разделения полномочий в целях обеспечения эффективности (разделение должно служить исключительно эффективности осуществления публичной власти) предполагало бы гибкость в выборе формы наделения полномочиями органов власти.

Принцип дифференциации в системе публичной власти предполагает ее четкую разделенность, разграниченность, ясность, отсутствие дублирования (как это имеет место в статусе Администрации Президента и Правительства РФ), несоответствия и т.д. полномочий участников (субъектов) публичной власти. Опора на принцип дифференциации является фактором гармонизации публичной власти, поскольку метод дифференциации позволяет строго очерчивать рамки допустимого поведения субъектов публично-властных отношений, лежит в основе определения ответственности каждого субъекта за вторжение в чужую компетенцию.

Принцип дифференциации в той или иной мере реализуется в российской конституционной практике. Хотя он и не закреплен прямо в Конституции, его можно вывести из ряда положений, отражающих основы организации публичной власти — в государственном и самоуправленческом секторах. В первую очередь дифференциация лежит в основе выделения в самостоятельную сферу публичной власти местного самоуправления (ст. 3, 12, 72, 130 и др. Конституции РФ).

В государственно-властном механизме дифференциальный подход усматривается прежде всего в принципе разделения властей (ст. 10, 11 Конституции РФ). Однако принцип

дифференциации более емкий, чем разделение властей в смысле ст. 10 Конституции: он включает в себя и разделение властей (по горизонтали), и элементы принципа федерализма, в частности основы построения компетенции (совместная компетенция, исключительная компетенция Федерации, субъектов).

Принцип дифференциации государственной власти по «вертикали», между видами (ветвями) власти — законодательной, исполнительной, судебной, надзорно-контрольной, организационно-наделительной (избирательные органы — комиссии), наряду с другими позитивными эффектами, позволяет, насколько это возможно, избежать олигархизации коллегияльных органов власти<sup>15</sup>.

Дифференциация требует ясной, определенной терминологии в закреплении сфер функционирования публичной власти, объема полномочий. Однако не все вопросы, связанные с принципом дифференциации позитивно решаются в Конституции РФ. В частности, это касается дифференциации статуса Президента РФ (характера его власти), его полномочий и полномочий Правительства РФ, статуса Администрации Президента РФ и Правительства РФ. Нерешенность проблем дифференциации в системе публичной власти порождает и доктринальные проблемы (в том числе по форме правления в России), которые специалисты безуспешно решают до настоящего времени, причем проблемы эти обретают остро политический характер, что лишает общество возможности проявить объективный научный подход в разрешении юридической проблемы.

Недостаточный учет принципа дифференциации в организации публичной власти ведет к ее невысокой эффективности. Например, органы местного самоуправления согласно ст. 132 Конституции РФ «осуществляют охрану общественного порядка». Разве могут современные муниципальные образования и их органы самоуправления это делать, когда «охрана общественного порядка» по своему содержанию безбрежна? Следовало бы говорить об «участии» в охране общественного порядка, это было бы реалистично, целесообразно, без иллюзий относительно действительных возможностей по охране общественного порядка силами местного самоуправления в форме поддержки добровольных народных дружин, как это предусмотрено специальным Феде-

<sup>15</sup> Федералист. Политические эссе Александра Гамильтона, Джеймса Мэдисона и Джона Джея. М. : Прогресс, Литера, 1993. С. 391.



ральным законом<sup>16</sup>. Законодатель в лице Государственной Думы Федерального Собрания РФ и правообладатели законодательной инициативы в лице Президента РФ и Правительства РФ, думается, это понимают, однако вопреки требованиям принципа дифференциации сохраняют за муниципальными образованиями (городскими округами и районами) право создавать муниципальную полицию. Реализация этого права обусловливается принятием в перспективе специального Федерального закона<sup>17</sup>. При этом известно, что эксперимент по созданию муниципальной милиции давно завершен, но позитивного движения по нормативному оформлению механизма создания муниципальной милиции нет и не предвидится. Эту проблему затронул в своем выступлении на встрече с Президентом В. В. Путиным профессор В. И. Фадеев<sup>18</sup>.

Сохранение в Конституции РФ в качестве прерогативы местного самоуправления охраны общественного порядка противоречит реальным процессам в России, создает иллюзию самостоятельности местного самоуправления в той сфере, которая по своему содержанию, целям, методам их достижения является государственной. В этой сфере местное самоуправление может только принимать участие, оказывая государственным институтам власти посильную помощь.

Повышению авторитета Конституции РФ содействовало бы изменение формулы ст. 132, если бы в ней закреплялось полномочие органов местного самоуправления по участию в охране общественного порядка.

<sup>16</sup> См.: Федеральный закон от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 14. Ст. 1536. Согласно ст. 6. Закона «органы местного самоуправления в соответствии с полномочиями, установленными настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другими федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и муниципальными нормативными правовыми актами, оказывают поддержку гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создают условия для деятельности народных дружин».

<sup>17</sup> См.: п. 8 ч. 1 ст. 15, п. 9 ч. 1 ст. 16 и п. 3 ст. 83 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм.) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2004. № 33. Ст. 3368; 2005. № 1. Ст. 12. и др.

<sup>18</sup> В частности, профессор В. И. Фадеев заявлял: «Необходимо, видимо, что-то уже делать с этой проблемой, потому что в законе о местном самоуправлении институт муниципальной милиции предусмотрен, но он не функционирует, не создан. Поэтому либо надо её создавать, либо отказаться тогда от этой формы обеспечения охраны общественного порядка. Но тогда, может быть, придётся внести некоторую корректировку в статью 132 и уточнить, что органы местного самоуправления, скажем, участвуют в осуществлении охраны общественного порядка, и законодатель обеспечит формы такого участия» // URL: <http://www.kremlin.ru/news/19579>.

Принцип пропорциональности присущ всякому крупному политическому образованию, к которым, несомненно, относится и российское государство. В сложном системном явлении — публичной власти требуется соблюдение пропорций в распределении властных полномочий, позволяющие предотвращать злоупотребление этой властью, сокращать концентрацию частного интереса в руках одного института власти.

Для современной России вопросы реализации принципа пропорциональности являются наиболее уязвимой частью конституционного «поля» функционирования публичной власти. В доктринальном плане идеи о принципе пропорциональности в системе публичной власти только начали разрабатываться. Как правило, речь идет об отдельных элементах публичной власти, например судебной<sup>19</sup>, где, по мысли В. И. Анишиной, реализуется близкий по смыслу принципу пропорциональности принцип паритетности.

К числу сложных, трудноразрешимых к настоящему времени проблем пропорциональности в публично-властной сфере относятся, например, установление показателей пропорции в определении круга (объема) полномочий, определение критериев пропорции (что лежит в основе). При этом должны быть установлены параметры соотношения (пропорции) публично-властного потенциала субъектов по управлению делами государственно-организованного общества (органов, должностных лиц) — компетенции и человеческого субстрата, реализующего этот потенциал. Кроме того, принцип пропорциональности требует установления исходного начала, по отношению к которому определяется пропорциональность в наделении полномочиями тех или иных субъектов властеотношений.

Самостоятельным аспектом принципа пропорциональности в функционировании публичной власти является проблема пропорционального представительства народа в законодательных (представительных) органах власти, разрешением которой уже занимался Конституционный Суд РФ в деле о проверке конституционности положений Федерального закона от 21.06.1995 № 90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> См.: Самостоятельность и независимость судебной власти Российской Федерации / под ред. В. В. Ершова. М.: Юрист, 2006.

<sup>20</sup> Собрание законодательства РФ. 1998. № 48. Ст. 5969. Анализ постановления см.: Волкова Н. С., Хабриева Т. Я. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и парламент. М.: Норма, 2005. С. 61—63; Бондарь Н. С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М.: Юстицинформ, 2005. С. 425 и далее.

Стабильность публичной власти является одним из важнейших условий эффективного управления делами государственно-организованного общества. Он обеспечивает устойчивость формы правления, территориальной организации публичной власти, ее политико-плюралистических основ, выражающихся в политическом многообразии, многопартийности (ст. 13 Конституции РФ).

Принцип стабильности предполагает наличие устойчивой, ясной идеологии публичной власти, в том числе в процессе реформирования ее институтов. Несмотря на то что реформы сами по себе являются фактором продуцирования нестабильности в системе публичной власти, негативные явления в этом процессе минимизируются и нейтрализуются упреждающими средствами предотвращения социальных, экономических и политических потерь.

В настоящее время это особенно актуально применительно к административной реформе, в рамках которой продолжается радикальное структурно-системное переустройство управляющей системы. Дестабилизирующим фактором является то обстоятельство, что инициация реформы не основана на ясно сформулированной идеологии, вследствие чего имеют место действия, прямо противоположные заявленным целям. В частности, речь идет о том, что вопреки задаче сократить количество органов исполнительной власти, сразу же после первоначальных шагов по такому сокращению стали учреждаться новые структуры в системе федеральных органов исполнительной власти. И это притом, что к моменту начала реформы все обстоятельства управления в реформируемых сферах уже существовали, как это было в таможне. Несмотря на предварительную подготовку реформы (анализ и выявление избыточных функций и полномочий органов исполнительной власти), с 2004 г. неоднократно, иногда по политическим соображениям, менялась структура федеральных органов исполнительной власти.

Принцип стабильности публичной власти предполагает учет детерминистических связей процессов, происходящих как в управляющей, так и управляемой системе. Однако, как показывает опыт проведения реформ в Российской Федерации, идеологи реформ не учитывают готовность населения (объект управления) адекватно воспринимать реформу, способность институтов гражданского общества позитивно воспринимать соответствующие шаги государственных органов власти.

Сохранению стабильности публичной власти способствует политическая активность в рамках объекта управления. Русский правовед, председатель первой Государственной думы

С. А. Муромцев писал, что «на известной ступени исторического роста государств дальнейшее развитие государственности, т.е. той формы общежития, которая создается государством, находится в прямой зависимости от развития политической самостоятельности в среде управляемых»<sup>21</sup>. Он также утверждал, что «чем ближе поставлен каждый гражданин к сфере политической деятельности, чем чаще он выступает активным исполнителем государственного порядка, а не слепым его орудием, чем более он заинтересовывается им и вкладывает в него свою душу, тем более сторон человеческого существования охватывает государство, тем сильнее оно по качественным пределам своего господства и могущественнее по степени своего культурного влияния»<sup>22</sup>.

Приведенные не потерявшие актуальности утверждения ученого говорят о том, что стабильной может быть только та публичная власть, которая опирается на политическую активность граждан. В системе публичного властвования современного уровня должны действовать принципы детерминизма, обеспечивающие прямые и обратные связи субъектов и объектов управления.

Гармонизирующий потенциал принципа стабильности реализуется в оптимальном режиме при наличии у органов публичной власти действенных механизмов влияния на управляемую сферу. Принцип стабильности публичной власти ориентирует всех субъектов властеотношений на принятие мер по сохранению устойчивого равновесия не только в распределении полномочий в соответствующих сферах, но и устойчивости во времени, что затрагивает проблему сроков полномочий органов и должностных лиц публичной власти, характера ротации и условий политических назначений при смене состава институтов выборной власти.

Все действия по совершенствованию механизмов власти — правовых, организационных должны носить последовательный, системный характер. Это касается как системно-структурных преобразований, так и их нормативно-правовой базы. Результативность в этом случае во многом определяется пределами свободы действий органов публичной власти, которые тем шире, чем объемнее компетенция органов власти. В этой связи недопустимо передавать сугубо государственные функции и полномочия в частные руки, как это произошло в таможенной сфере — отдельные полномочия таможенного контроля осуществляются частными орга-

<sup>21</sup> Муромцев С. А. Определение и основное разделение права. СПб. : Издат. дом С.-Петерб. гос. ун-та, Изд-во юрид. ф-та СПбГУ, 2004. С. 177.

<sup>22</sup> Муромцев С. А. Определение и основное разделение права.

низациями, что не соответствует фискальной, по сути, природе таможенной деятельности.

Несмотря на значительный реформационный период — 20 с лишним лет, во многих сферах публичной власти сохраняется нестабильность, что ведет к дисгармонии всей системы публичной власти.

В чем причина такого состояния дел в сфере законотворчества? На этот вопрос убедительный ответ дал историк А. Ф. Смирнов, оценивший профессионализм и культуру депутатов Государственной Думы: «Конечно, в этом смысле нельзя сравнивать нынешнюю Думу с Думой дореволюционной, где работали высококвалифицированные профессионалы, а потому и формулировки законов были отточены. А посмотрите на законодательную деятельность нашей Думы: большая часть законов — это изменения уже ранее принятых. Это говорит о правовой беспомощности законодателей, о некомпетентности консультантов, зачастую совместными усилиями выдающих законодательный брак»<sup>23</sup>. И юристы также отмечают некоторую неряшливость российских законодателей в формулировании правовых норм<sup>24</sup>.

Элементы нестабильности проявляются и в системе государственной власти. В частности, это связано с неустойчивостью механизма формирования Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Весьма объемное по содержанию законодательство о выборах, недоступное для понимания рядового избирателя, меняется в своей идеологии тогда, когда еще не сформировались устойчивые партийно-политические отношения. Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ по смешанной системе (пропорциональной и мажоритарной в равной мере) заменяются на выборы всех депутатов по пропорциональной системе (2006 г.), и вновь возвращается смешанная система для избрания депутатов Государственной Думы в 2016 году. Это наносит ущерб стабильности публичной власти, демонстрирует корпоративность основы выбора избирательной системы, хотя известно, что, например, при пропорциональной системе выборов граждане отдаляются от непосредственного управления публичными делами, уступая это право посредникам — партиям<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Что дал России парламентаризм. К столетию первой Государственной думы // Российская газета. 2006. 28 апреля.

<sup>24</sup> Нудненко Л. А. К вопросу об укреплении вертикали исполнительной власти Российской Федерации // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы: материалы междунар. науч. конференции. Москва, 7—9 апреля 2005 г. / под ред. С. А. Авакьяна. М.: ТК Велби, 2006. С. 208.

<sup>25</sup> См.: Дюверже М. Политические партии. М.: Академический проект, 2000. С. 429.

Принцип стабильности действует в сочетании с другими принципами, поэтому политико-правовые меры, направленные на сохранение устойчивого господства закрепившейся во власти одной из партий, создают предпосылки для партийного тоталитаризма. Это при сохранении иллюзии стабильности фактически ведет к укороению антидемократической сущности публичной власти. В таких условиях демократия становится средством обеспечения интересов так называемой элиты общества.

В отсутствие сильной оппозиции господствующая партия непременно будет утрачивать способность к адекватному восприятию социальных процессов — этому имеются примеры не только за рубежом, но и в недавнем советском прошлом. В целях самосохранения она будет изобретать все новые и новые псевдодемократические методы обеспечения своего господства, что противоречит Конституции РФ, закрепляющей политическое многообразие и многопартийность. При этом многопартийность не есть количественное выражение партийного спектра политической системы, она — есть качественное состояние политических институтов гражданского общества, выражающееся в их реальной возможности влиять на публичную власть — государственную, самоуправленческую. Такое положение вещей еще больше усугубит «слабость институтов государственной власти, коррумпированность элиты, несовершенство системы политического представительства и подотчетности власти»<sup>26</sup>.

Плюралистический порядок формирования органов государственной власти и местного самоуправления служит цели гармонизации публичной власти в целом, поскольку многообразие форм и методов институционализации органов публичной власти позволяет выражать разнообразные интересы населения.

Примером нарушения принципа стабильности в организации и функционировании публичной власти являются процессы, определяющие статус Совета Федерации Федерального Собрания РФ. С 1993 г. меняются условия делегирования представителей от исполнительной и законодательной власти, к настоящему времени представитель от исполнительной власти проходит совместно с главой субъекта Федерации процедуру выборов. Ранее применявшиеся принципы наделения полномочиями глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации законодательными собраниями субъектов федерации по предложению Президента РФ меняли соотношение уровней власти не только по вертикали, но и по горизон-

<sup>26</sup> Зорькин В. Д. Верховенство права и конституционное правосудие // Журнал российского права. 2005. № 12. С. 30.

тали — усиливались позиции «президентской» и исполнительной власти по влиянию на другие ветви публичной власти. Введение выборности глав исполнительной власти субъектов Федерации в 2012 г. восстанавливает баланс законодательной и исполнительной властей на уровне регионов, по сути, создает условия для гармонизации публичной власти.

Когда сохраняются угрозы целостности государства, возможно, указанное мероприятие политически было необходимо, однако обе власти («президентская» и исполнительная) не являлись слабыми и в прежнем их статусе. При этом следует учитывать возможные пределы реформирования институтов власти с точки зрения соответствия реформы принципу сохранения стабильности публичной власти, а не только с точки зрения сохранения баланса властей. Несистемная реализация принципов публичной власти ведет к неустойчивости всех составляющих ее элементов.

Изменчивость не является абсолютно недопустимой, она есть реакция на потребности с точки зрения субординации, дифференциации, пропорциональности во властных отношениях на изменяющиеся социально-экономические и политические отношения. Но в основе изменчивости должны быть объективные потребности всего общества, а не частные, частнокорпоративные (тем более корыстные) интересы, к числу которых следует относить не только интересы, формирующиеся в рамках так называемого гражданского общества, но и должностных лиц, стремящихся создать политические и иные преференции собственной власти, своей опоре в обществе.

Примером позитивной изменчивости в системе публичной власти является укрупнение субъектов, т.к. это способствует экономическому росту, материальному благополучию граждан, укреплению единства государства и власти, оптимизации механизмов управления в Российской Федерации. К числу таких фактов позитивной изменчивости следует отнести попытки,

правда, не совсем очевидные с точки зрения оптимальности, реформирования местного самоуправления. Но они свидетельствуют о стремлении активных политических институтов — государства и политических партий вложить в местное самоуправление первичный, сущностный смысл — власть жителей поселений должна максимально совпадать по субъектам и объектам управления. Федеральное декларирование возможности создания муниципальных образований в городских округах с районным делением может приблизить самоуправленческую публичную власть к населению. Не всё в публично-властной системе укладывается в теоретические конструкции, но приближение механизмов муниципальной власти к населению — настоятельная необходимость, диктуемая потребностями социально-экономического характера. Не обходится и без политизации процесса поиска форм и методов реализации власти народа через самоуправленческие институты — она видится в стремлении сохранить в механизме формирования органов самоуправления значительный партийный компонент, связанный с пропорциональной системой выборов в представительные органы местного самоуправления на районном уровне<sup>27</sup>.

При этом сложно преломить партийную мотивацию в решениях действующих депутатов законодательных собраний субъектов Федерации, которые сформировали устойчивую практику получения мандатов по партийным спискам, в том числе и на муниципальных выборах. Между тем самоуправление должно максимально исключать политические факторы в принятии и реализации решений выборными органами и должностными лицами муниципальных образований.

<sup>27</sup> В муниципальных районах городского округа Самара предлагается формировать Советы районных депутатов по смешанной избирательной системе — половину избирать по мажоритарным округам, остальную часть по пропорциональной системе — по партийным спискам.

#### Библиография:

1. Кабышев В. Т., Заметина Т. В. Воссоединение Республики Крым и города Севастополя с Россией — восстановление исторической справедливости // Конституционное развитие России : межвуз. сборник науч. статей. — Саратов : Изд-во Саратовской гос. юрид. академии, 2014. — Вып. 14.
2. Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество : пер. с англ. / предисл. А. Облонского. — М. : Арена, 1993.
3. Кокошкин Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву / под ред. и с предисл. В. А. Томсинова. — М. : Зерцало, 2004 (Русское юридическое наследие).
4. Конституции зарубежных государств : учеб. пособие / сост. проф. В. В. Маклаков. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Волтерс Клувер, 2003.
5. Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт : Итоги становления и перспективы развития. — М. : Городец; Формула права, 2004.
6. Мелкумов А. А. Канадский федерализм: теория и практика. — М. : Экономика, 1998.
7. Право Европейского Союза : Документы и комментарии / под ред. проф. С. Ю. Кашкина. — М. : Терра, 1999.

8. Федералист. Политические эссе Александра Гамильтона, Джеймса Мэдисона и Джона Джея. — М. : Прогресс, Литера, 1993.
9. Самостоятельность и независимость судебной власти Российской Федерации / под ред. В. В. Ершова. — М. : Юрист, 2006.
10. Волкова Н. С., Хабриева Т. Я. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и парламент. — М. : Норма, 2005.
11. Бондарь Н. С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. — М. : Юстицинформ, 2005.
12. Муромцев С. А. Определение и основное разделение права. — СПб. : Издат. дом С.-Петербур. гос. ун-та, Изд-во юрид. ф-та СПбГУ, 2004. — С. 177.
13. Что дал России парламентаризм. К столетию первой Государственной думы // Российская газета. — 2006. — 28 апреля.
14. Нудненко Л. А. К вопросу об укреплении вертикали исполнительной власти Российской Федерации // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы : материалы междунар. науч. конференции. Москва, 7—9 апреля 2005 г. / под ред. С. А. Авакьяна. — М. : ТК Велби, 2006. — С. 208.
15. Дюверже М. Политические партии. — М. : Академический проект, 2000.
16. Зорькин В. Д. Верховенство права и конституционное правосудие // Журнал российского права. — 2005. — № 12. — С. 30.

*Материал поступил в редакцию 29 марта 2015 года.*

## METHODS AND PRINCIPLES OF HARMONIZATION OF PUBLIC AUTHORITY

**Polyansky Viktor Vladimirovich** - Candidate of Law, Head of the Department of State and Administrative Law, Samara State University.

[polansky.v@gmail.com]

443011, Russia, Samara, Akademika Pavlova Street, 1.

**Abstract:** *This article analyzes the methods and principles of the harmonization of public authorities in view of the dynamic processes in the political and socio-economic system of the Russian state-organized society and shows the mutual interdependence of the processes and the functioning of public authorities and civil society. The author draws a conclusion of systemic nature of constitutional principles and practices of execution of public authority, the necessity for a harmonious constitutional and legislative regulation of a mechanism of public authority in order to ensure the constitutional principle which proves the people's rights and freedoms to be of supreme value. Particular attention is given to such characteristics of harmonization of public authority as subsidiarity, differentiation, proportionality, and stable form of government.*

**Keywords:** *Methods and principles of harmonization of public authorities, political system, economic and social system, interests, subsidiarity, differentiation, proportionality, stable form of government.*

### References:

1. Kabyshev V.T., Zametina T.V. Vossoedinenie Respubliki Krym i goroda Sevastopolja s Rossiej – vosstanovlenie istoricheskoj spravedlivosti [Reunification of Crimea and Sevastopol with Russia - the restoration of historical justice], *Konstitucionnoe razvitie Rossii: mezhvuzovskij sbornik nauchnyh statej*. Saratov: Izd-vo FGBOU VPO «Saratovskaja gosudarstvennaja juridicheskaja akademijam [Constitutional development of Russia: Interuniversity collection of scientific articles], Saratov: Publishing House of VPO “Saratov State Academy of Law”, 2014. Vol. 14.
2. Ostrom, Vincent. Smysl amerikanskogo federalizma. Chto takoe samoupravljajushheesja obshhestvo: Per. s angl. [The meaning of American federalism. Constituting a self-governing society: Trans. from English], Predisl. A. Oblonskogo [Foreword: Oblonsky A.], Moscow: “Arena”, 1993.
3. Kokoshkin F.F. Lekcii po obshhemu gosudarstvennomu pravu [Lectures on general constitutional law], pod redakciej i s predisloviem V.A. Tomsinova (serija «Russkoe juridicheskoe nasledie») [Foreword: Tomsinova V.A. (ed.) (series “Russian legal heritage”)], Moscow: Publishing House “Zerkalo”, 2004.
4. Maklakov V.V. (ed.) *Konstitucii zarubezhnyh gosudarstv: Uchebnoe posobie* [Constitutions of foreign countries: Textbook], 4th ed., Rev. and add., Moscow: Wolters Kluwer, 2003.

5. Konyukhova I.A. *Sovremennyy rossijskij federalizm i mirovoj opyt: itogi stanovlenija i perspektivy razvitija* [Modern Russian federalism and international experience: the results of the formation and prospects for development], Moscow: The publishing house "Gorodets"; "Formula of law", 2004.
6. Melkumov A.A. *Kanadskij federalizm: teorija i praktika* [Canadian Federalism: Theory and Practice], Moscow: Publishing house "Economika", 1998.
7. Kashkin S.Y. (ed.) *Pravo Evropejskogo Sojuza: Dokumenty i kommentarii* [The law of the European Union: documents and comments], Moscow: TERRA, 1999.
8. *Federalist. Politicheskie jesse Aleksandra Gamil'tona, Dzhajmsa Mjedisona i Dzhona Dzeheja* [The Federalist. Political essays by Alexander Hamilton, James Madison and John Jay], Moscow: Progress, Litera, 1993.
9. Yershov V.V. (ed.) *Samostojatel'nost' i nezavisimost' sudebnoj vlasti Rossijskoj Federacii* [The independence of the judiciary of the Russian Federation], Moscow: Jurist, 2006.
10. Volkov N.S., Habrieva T.Y. *Pravovye pozicii konstitucionnogo suda Rossijskoj Federacii i parlament* [The legal position of the Constitutional Court of the Russian Federation and the Parliament], Moscow: Norma, 2005.
11. Bondar N.S. *Vlast' isvobodanavesahkonstitucionnogopravosudija: zashhitapravchelovekakonstitucionnym sudom Rossijskoj Federacii* [Powers and freedom in the balance of constitutional protection of human rights by the Constitutional Court of the Russian Federation], Moscow: ZAO Yustitsinform, 2005.
12. Muromtsev S.A. *Opredelenie i osnovnoe razdelenie prava* [Definition and basic division of law], Saint Petersburg: "St. Petersburg State University" Publishing House, Faculty of Law, 2004, 177 pp.
13. *Chto dal Rossii parlamentarizm?* [What have parliamentarism given Russia?], *K stoletiju pervoj Gosudarstvennoj Dumy* [To mark the century of the first State Duma], *Rossijskaja gazeta* [the Russian newspaper], 2006, April 28.
14. Nudnenko L.A. *K voprosu ob ukreplenii vertikali ispolnitel'noj vlasti Rossijskoj Federacii* [On the issue of strengthening the vertical of executive power of the Russian Federation] *Centralizm, demokratija, decentralizacii v sovremennom gosudarstve: konstitucionno-pravovye voprosy. Materialy mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii, Moskva, 7-9 aprelja 2005* [Centralism and democracy, decentralization in the modern state: constitutional and legal issue. Proceedings of the international scientific conference. Moscow, April 7-9, 2005], Avakyan S.A. (ed.), Moscow, TC Welby, 2006, 208 pp.
15. Duverger M. *Politicheskie partii* [Political parties], Moscow: Akademicheskij Proekt, 2000.
16. Zorkin V.D. *Verhovenstvo prava i konstitucionnoe pravosudie* [The rule of law and constitutional justice], *Zhurnal rossijskogo prava* [Journal of Russian law], 2005, № 12, 30 p.