
Раздел 9 ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И САМОУПРАВЛЕНИЯ

При изучении правовых основ государственной власти и самоуправления исходными могут быть ранее отмеченные положения о том, что социальные цели общественного развития независимы от права, от Конституции; цель правового (конституционного) регулирования лежит в сфере общественных отношений, регулируемых правом, а не в сфере самого права; объективные и субъективные факторы способствуют (или препятствуют) выбору наилучших средств для достижения целей, определений сроков и порядка их достижения; в праве формируются определенные цели и задачи правового регулирования; цель составляет содержание права, поведение, которого добивается законодатель; материальные цели (экономические, политические, идеологические) лежат вне сферы права, но они закрепляются в нормах права; материальные условия жизни общества ставят законодателя перед необходимостью издания ряда норм, целевое назначение которых предопределено заранее (объективно), но законодатель может поставить перед правом и такие цели, которые не соответствуют уровню общественного развития¹.

Необходимость учета взаимосвязи социальных и правовых целей объясняется тем, что они непосредственно связаны методом и объектом правового регулирования, социальными и правовыми нормами, политико-правовыми принципами, конституционными и правовыми институтами².

Дело в том, что предмет и объект, соответственно, предмет и метод правового регулирования определяются, во-первых, учреждением общих институтов государственной власти, собственности; во-вторых, закреплением принципов и целей деятельности субъектов конституционного регулирования³. Здесь предмет и объект (собственно предмет и метод) отождествляются, и существо объекта (предмета) конституционализма (правового регулирования) определяется единством основ организации и функционирования общества, государства, коллектива и личности, а также их взаимосвязями на базе сочетания их коренных интересов⁴.

Однако “объект” и “предмет” правового регулирования не тождественные понятия. Они различаются по объему и содержанию.

По общему признанию, объект правового регулирования, в смысле конституционного регулирования, обозначает отраслевую принадлежность общественного устройства, пространственную ограниченность Федерации и ее субъектов, функциональную направленность государства, определенное временное (конституционно-этапное) ограничение, количественное и качественное измерение конституционных законов. Следовательно, одному объекту правового регулирования могут соответствовать несколько предметов государственной, экономической, политической и иной власти⁵.

История государственного строительства показывает, что объекты и предметы правового регулирования характеризуются общими признаками. Общее для них – деятельность субъектов (участников) конституционных правоотношений между государством и гражданами оценивается как результат действия объективных (экономических, политических, социально-нравственных, идеологических, социально-юридических) условий, так и субъективных (профессиональный уровень, личностные стремления, желания и психология людей) факторов⁶.

Соотношение метода правового регулирования и метода конституционного регулирования выражается в том, что, во-первых, метод

³ Маликов М.Ф. Правовые основы российского федерализма. Уфа, 2004. С. 78-83.

⁴ Маликов М.Ф. О концепции конституционализма на современном этапе // Вестник Башкирского государственного университета. Уфа, 1996. № 1. С. 46-49.

⁵ Маликов М.Ф. Введение в Конституционное право. Ч. 1. Методические основы Конституционного права. Уфа, 1994. 114 с.

⁶ Маликов М.Ф. Проблемы Российского конституционализма. С 53-67.

¹ Маликов М.К. Концепция государственной власти и самоуправления. С. 153-177.

² Маликов М.Ф. Социально-правовые основы суверенитета РБ // Проблемы реализации суверенитета Республики Башкортостан. Очерки. Документы. Нормативные акты. Хроника. Уфа, 1999. Т.1. С. 18-67.

конституционного регулирования является производным от предмета, субъекта Конституционного права; во-вторых, метод Конституционного права тесно связан с принципом народовластия; в-третьих, с методом Конституционного права согласуются все методы регулирования отдельных отраслей права; в-четвертых, метод Конституционного права предопределяет действия субъектов конституционно-правовых отношений⁷.

Метод координации в конституционном праве связан с наличием у одних субъектов Федерации (республик) своей Конституции, а у других – своего Устава. Согласно методу координации различия между субъектами федерации сводятся к следующему: 1) субъекты федерации осуществляют свои права за исключением предметов ведения федеральных органов; 2) субъекты разрешают территориальные проблемы; 3) субъекты участвуют в формировании федеральных органов. Таким образом, метод координации как бы подтверждает существование в литературе понятия “кооперативный федерализм” (т.е. объединение федеральных и республиканских органов как партнеров в осуществлении общей функции государства) и “двойной федерализм”, т.е. создание федеральных и республиканских правовых систем, пользующихся верховной властью на своей территории. Метод координации свойствен нормам государственного права, которые определяют порядок взаимоотношений между субъектами федерации, членами СНГ, участниками международного права⁸.

Метод властно-организованного характера в государственном праве применяется при формировании правовых норм, регулирующих органы власти и управления.

Метод рекомендации проявляется в нормах государственного права, регулирующих формы государственных связей и государственных органов и общественных организаций при определении форм непосредственного осуществления народом государственной власти.

Метод принуждения проявляется в правоотношениях, связанных с применением норм отдельных отраслей права в соответствии с конституционными нормами.

⁷ Маликов М.Ф. Субъекты Федерации и самоуправления // Федерализм как способ бытия культуры: материалы научной конференции. Уфа, 1998. С.75-84.

⁸ Маликов М.Ф. Регионализация федерального законодательства — основа конституционного развития // Материалы международной научно-практической конференции «Мировой и российский опыт взаимоотношений центра и регионов в практике государственного строительства». Уфа: БАГСУ, 2008. Уфа: БАГСУ, 2008. С. 38-42.

Предметом конституционного регулирования являются основы экономической, политической, социальной и духовной жизни общества.

Что касается методов регулирования и принципов формирования правовых норм соответствующих отраслей права, то среди них можно назвать: методы власти и подчинения в административном праве; методы равенства сторон в гражданском праве; методы координации в государственном праве.

Прямое действие Конституции вытекает из примата Конституции относительно всех других правовых актов и проявляется в нескольких формах. Во-первых, оно выражается в том, что Конституция в большинстве случаев устанавливает компетенцию высших государственных органов. Во исполнение таких норм Конституции образуются и функционируют высшие законодательные, исполнительные и судебные органы. В указанном случае никаких опосредствующих решений (актов) не требуется. Во-вторых, во многих случаях на нормы Конституции непосредственно ссылаются суды и другие государственные органы, решающие конкретные дела. Обращение судов к нормам Конституции может иметь место: а) при использовании непосредственных предписаний Конституции; б) при сомнении суда в конституционности обычных законов; в) наконец, оно возможно и тогда, когда суды, не отыскав во всей массе правового материала необходимой нормы, обращаются к конституционным нормам, как к последнему средству.

Понятие непосредственного, прямого действия Конституции многозначно. Определяющее значение имеют два его аспекта: законотворческий и правоприменительный. В первом значении прямое действие Конституции означает, что во исполнение ее нормы, выраженной недвусмысленным путем, издается другой нормативный акт. Если Конституция содержит демократические принципы регулирования общественной жизни, а текущее законодательство в полной мере опирается на них, то очевидно, что это положительно сказывается на всей правовой системе. Здесь, надо полагать, проявляется прямое законодательное действие Конституции. Другое значение прямого действия Конституции относится к применению конституционных норм правоприменительными органами – судами, различными государственными учреждениями, общественными организациями, а также гражданами. При этом суд (или иной орган) в обосновании своих действий может ссылаться прямо на конституционную норму, без промежуточного издания какого-либо закона.

Признание “прямого” действия Конституции РФ (ст.15) и ее субъектов (ст.15 Конституции РФ) не влияет позитивно на создание механизмов юридической деятельности и на определение методов (императивных и позитивных) правового регулирования, а также на создание системы подзаконного регулирования в РФ и ее субъектах, так как: во-первых, действия конституционных норм согласованы с целями конституционного регулирования (ст.1, 7, 11 Конституции РФ) и социальных норм и международных стандартов; во-вторых, “законы и иные правовые акты не должны противоречить Конституции РФ” (ст.15 п.1).

Сказанное означает, что правовые цели связаны с государственной волей, а последняя, выраженная в нормах права, – это веление, указание, требование, предписание действовать, поступать надлежащим образом и в определенных условиях в рамках Конституционных гарантий. Упорядочение соответствующих отношений продиктовано необходимостью обеспечивать интересы общества, государства, коллектива, участников правоотношений посредством процессуальных средств реализации права. Поэтому как законодателем, так и правоприменителем осуществляется двуединая задача: конкретизации цели закона применительно к реальному отношению и уточнение цели действия участников правоотношений в рамках Конституций.

Признание конституционно-правовых институтов в качестве правовых основ государственной власти и самоуправления обусловлено тем, что они представляют собой способ организации нормативного материала конституционного законодательства любого уровня и этапа развития. Основанием для объединения норм в институты служат общность внутреннего содержания отношений, регулируемых определенной группой конституционных установлений, и объективные закономерности экономического и политического развития общества. К ним относятся: институт конституции, институт общественного устройства как полновластия народа, институт государственного устройства, институт политической и экономической систем, институт представительных органов, институт избирательного права, институт основ правового положения граждан любого государства. Каждый из этих институтов может быть разделен на меньшие по своему объекту институты. К правовым институтам относятся: институт верховенства Конституции (включая верховенство власти в плане суверенитета государства, верховенство права, верховенство закона, верховенство государственной власти, верховенство представитель-

ных органов); институт единства народовластия, включающий единство государственной власти, единство предмета и метода конституционного регулирования, единство источников, принципов, норм конституционного права, единство воли законодателя и воли народа, единство системы категорий (понятий) и институтов конституционного права; институт непосредственного осуществления народом государственной власти, включающий формы демократии, формы осуществления государственной власти, формы государственно-правовых связей, формы государственного устройства, формы разделения властей, формы государственности; институт конституционных основ, включающий основы конституционного строя, государственной власти, представительной системы.

В конституционном регулировании посредством институтов достигается необходимая мера согласованности государственной власти и самоуправления в законодательстве, а также использования их в механизме реализации принципов Конституции Российской Федерации и ее субъектов⁹.

Определение новых признаков и расширение объема компетенций органов государственной власти и самоуправления привели к выделению таких научных понятий, как: объект (предмет) и метод, пределы конституционного регулирования государственной власти и самоуправления, механизм действия Конституции, функции Конституции, ее социальная ценность, конституционная система и ряд других. В связи с этим требуется обоснование их необходимости и определение их места в системе государственного управления.

Например, общетеоретическая проблематика о правовом положении органов самоуправления стала в определенной мере государственно-правовой в плане системности норм Конституции Российской Федерации и ее субъектов. Во-первых, системность норм конституции выражается в том, что конституционное законодательство образует четко выраженную, внутренне согласованную целостную систему государственной власти и самоуправления, состоящую не только из Основного Закона, но и ряда законов конституционного характера,

⁹ Маликов М. Ф. Региональное законодательство в российской правовой системе / Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Правовая политика как способ формирования российской правовой системы». Уфа: Уральская государственная юридическая академия, 2009. С. 190-198.

образующих самостоятельный массив законодательства в виде конституционных и федеральных законов.

Во-вторых, системность норм конституции проявляется в механизмах взаимоотношений органов государственной власти и самоуправления. Так, особенности правоотношений, возникающих в результате действия конституционных норм Российской Федерации и других установлений, обусловлены своеобразием нормативной основы механизма конституционного регулирования порядка образования органов государственной власти и самоуправления, а формы и способы реализации конституционных установлений – проявлением регулирующих свойств различных компонентов нормативной основы и особенности правоотношений, складывающихся в процессе реализации компетенций их органов.

В-третьих, системность норм Конституции РФ и ее субъектов выступает образующим фактором нормативно-правовой системы государственной власти и самоуправления, придавая им целостность в формировании и функционировании, субординационной системы. Наконец, следовало бы выделить еще один аспект системности конституции, которая вытекает из взаимодействия между статьями 3, 10, 11, 12, 15, 32, 73, 77, 97, 125, 130, 131, 132, 133 Конституции РФ, из составляющих принципов непрерывности действия конституционных норм любого уровня¹⁰.

В общей форме правовые основы государственной власти и самоуправления выражаются в следующем.

Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуется по федеральному закону (ст.3 Конституции РФ). Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны (ст.10). Государственную власть в Российской Федера-

ции осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией, Федеральным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий (ст.11). В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст.12). Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы (ст.15). Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (ст.32). Статус республики определяется Конституцией Российской Федерации и конституцией республики.

Статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом (ст.66). Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти (ст.73). Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц (ст.78). Депутат Государственной Думы не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления (ст.97). Конституционный суд Российской Фе-

¹⁰ Маликов М.Ф. Система науки конституционного права. С. 66.

дерации разрешает дела о соответствии Конституции РФ конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместно ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ (ст.125). Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, использование и распоряжение муниципальной собственностью (ст.130-133 Конституции РФ).

Проявление свойств нормативности неодинаково у вышеприведенных правовых установлений: у конституционных норм (ст.130-133) оно более конкретно, чем у конституционных принципов (ст.ст.1, 10, 15), получивших прямое закрепление в Основном Законе и составляющих его неотъемлемое содержание. Тем не менее это не означает отсутствие у конституционных принципов свойств нормативно-правового регулятора общественных отношений. Более того, многим конституционным принципам присуща такая же четкость формирования критериев, масштабов, моделей поведения и деятельности, как и конституционным нормам.

Будучи обобщенным, концентрированным выражением объективных закономерностей и потребностей общественного развития, воплощением руководящих идей внутренней и внешней политики Российской Федерации, конституционные принципы в полной мере обладают регулятивным характером, поскольку оказывают направляющее воздействие на организацию конституционных и иных общественных отношений, на всю правовую систему Российской Федерации. Они действуют именно как правовые принципы, которыми должны руководствоваться все правотворческие, правоприменительные и правоохранительные органы, все граждане и должностные лица, общественные организации в РФ и ее субъектах¹¹.

Существуют три главных признака, определяющих нормативность конституционных предписаний: а) конкретность адресата, т.е. распространенность на неопределенный круг лиц (ст.97); б) возможность неоднократного применения предписания (ст.32); в) сохранение дей-

ствия предписания независимо от его исполнения (ст.132). Указанными признаками обладают и конституционные принципы. Им присуща высокая степень обобщения государственной воли народа, синтезированное воплощение представлений о должностующем состоянии общественных отношений, государственно-правовой организации общественной жизни. В конституционных принципах получают предметное отражение самые характерные для организации и функционирования общества и государства общественные отношения, составляющие их устои, – отношения собственности и власти, государственно-правовой организации, положения личности в обществе. Отсюда – нормативность конституционных принципов особого рода: им присуща большая степень нормативной обобщенности. Это значит, что конституционные принципы оказывают регулирующее воздействие на общественные отношения не только в рамках данной отрасли права или отдельных институтов, но и определяют ведущие направления, тенденции правового регулирования общественных отношений в целом, устанавливают отправные начала правотворчества, правоприменения, правовой охраны в государстве, служат ориентиром в правовом воспитании и формировании профессионального правосознания законодателя и правоприменителя.

Нормативность присуща и программно-целевым установлениям, входящим в состав конституционного законодательства. Они воздействуют на развитие общественных отношений посредством закрепления политико-правовых критериев, целевых установок для организации всего правового регулирования в государстве и правоприменительной деятельности его органов.

Что касается такого свойства правового основания государственной власти, как общеобязательность, то применительно к конституционному регулированию оно означает единство государственной власти и его ведущую роль по отношению к отраслевому законодательству, абсолютный приоритет конституционных установлений перед актами текущего законодательства. Другой аспект общеобязательности – распространение конституционного регулирования на все без исключения субъекты конституционного права.

Если обратиться к историческим документам, то правовыми основаниями государственной власти являются Декреты II Всероссийского съезда Совета рабочих и солдатских депутатов, в частности Декрет о мире, Декрет о земле, Декрет об образовании Совета На-

¹¹ Маликов М.Ф. Сравнительный анализ статьи Конституции РФ и РБ по принципам федерализма // Проблемы Российского конституционализма. С. 180-184.

родных Комиссаров. В качестве довода, что они имели конституционное значение, можно указать на закрепление в них полномочия Советов, народовластия, общественной собственности на средства производства, которые вошли в текст первой Конституции. Здесь уместно отметить, что ВЦИК четко определил правовое положение Совнаркома как законодательного органа и 2 ноября 1917 года Наркомат по национальностям и Совнарком приняли Декларацию прав народов России. В ней излагались имевшие конституционное значение права народов России и принципы национально-государственного устройства: 1) равенство и суверенность народов России; 2) право народов России на свободное самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельных государств; 3) отмена всех и всяких национальных и национально-религиозных привилегий и ограничений; 4) свободное развитие национальных меньшинств и этнических групп, населяющих территорию России.

2 декабря 1917 г. декретом ВЦИК и СНК был учрежден Высший Совет Народного Хозяйства (ВСНХ). Он должен был выработать план регулирования экономической жизни страны, следовательно, экономические основы Российской Конституции. Здесь надо учесть и то, что 11 ноября 1917 г. ВЦИК и СНК приняли Декрет об уничтожении сословий и гражданских чинов. В нем предусматривалось, что всякое звание (дворянина, купца, мещанина, крестьянина и др.), титулы (княжеские, графские и т.д.) и наименования гражданских чинов уничтожаются и устанавливается одно общее для всего населения России наименование «Гражданин Российской Республики».

Особенно важное значение для становления органов правосудия имел Декрет о суде № 1, принятый Совнаркомом 22 ноября 1917 г. Этот декрет упразднил все общие судебные установления, а также институт судебных следователей, прокурорского надзора и адвокатуры. Деятельность мировых судов приостановилась, хотя они и работали в отдельных регионах до августа 1918 г.¹²

10 января 1918 г. III Всероссийский съезд принял Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа. Конституционное значение Декларации выражается в следующих направлениях. Во-первых, было определено национально-государственное устройство в форме Рос-

сийской Социалистической Федеративной Советской Республики (ст. 1). Во-вторых, закреплялось, что Россия объявляется Республикой Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских депутатов. Объединенные в Советы и через Советы трудящиеся города и деревни выступают как полновластные хозяева страны (принцип народовластия). В-третьих, она отменила частную собственность на средства производства и объявила национальным достоянием леса, недра, заводы общегосударственного значения.

В становлении правовых основ государственной власти значительную роль сыграло постановление III Всероссийского съезда Советов от 15 января 1918 г. «Об основных положениях Конституции РСФСР». В частности, говорилось: 1) РСФСР учреждается на основе добровольного союза народов России как Федерация советских республик этих народов; 2) высшим органом власти в пределах Федерации является Всероссийский съезд Советов рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов, созываемый не реже, чем через три месяца; 3) Всероссийский съезд Советов рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов избирает Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет; 4) Правительство Федерации, Совет Народных Комиссаров избирается и смещается в целом и частях Всероссийским съездом Советов или Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом; 5) все местные дела решаются исключительно местными Советами.

При определении этапов становления правовых основ государственной власти следует сказать и о декрете Совнаркома от 20 января 1918 г. «О свободе совести, церковных и религиозных обществах», провозгласивший отделение религии от государства, а также о декрете Совнаркома от 28 июля 1918 г. «О национализации предприятий ряда отраслей промышленности».

Таким образом, закладывались «главные кирпичики фундамента нового государственного и общественного строя». Но в них проблемы уровня конституционализма окончательно не были решены. Сторонники концепции «автономизации» предлагали Конституцию, при которой государство в целом обладало бы суверенитетом, а его члены – автономные республики – были бы лишены суверенитета. Сторонники же конфедеративной организации считали, что весь суверенитет должен быть сосредоточен в руках субъектов объединения, а сама конфедерация в этом случае суверенитетом не обладает, она целиком и полностью зависит от воли ее республик.

¹² Маликов М.Ф. История суда Удмуртии. Ижевск, 1977. С. 18.

Советская Россия провозглашается Федерацией в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, что нашло свое закрепление в Конституции РСФСР 1918 г. (10 июля). Декларация была включена в Конституцию в качестве ее первой части, в федеративном устройстве, стала конституционным принципом.

На следующем этапе развития науки советского государственного права, связанном с принятием конституции СССР 1936 г., эта мысль не была поддержана. Конституровалось, что Конституция, как Основной Закон, регулирует и законодательно закрепляет социалистические завоевания, достигнутые на том или ином этапе, и делается вывод: Конституция – не программа. Это положение, имевшее основным практическое отсутствие в Конституции 1936 г. программных моментов и получившее довольно широкое распространение в литературе, не соответствовало выводам науки советского государственного права предшествующего периода, обедняло содержание понятия советской Конституции, представляющей собой “законодательную основу для дальнейшего движения вперед советского народа”, “фактор укрепления общественного строя”. Этим, по сути, подчеркивалась направленность установлений Основного Закона в будущее.

Дальнейшее расширение и углубление содержания понятия советской Конституции, способствующее разработке ее теории, имеет место на рубеже 50-х и 60-х гг. Именно конституционная проблематика является доминирующей в данный период развития науки, что связано с предстоящим закреплением в Основном Законе изменений, отражающих вступление Советского государства в новый исторический период. Обсуждались и вносились конкретные предложения о том, какие явления и процессы, имеющие место в жизни, и в какой форме могли бы найти отражение в Конституции. Еще большую актуальность приобретает глубокий анализ марксистско-ленинского учения о конституции, обобщение конституционного опыта Советского государства и зарубежных стран. На передний план выдвигаются вопросы, которые раньше либо вовсе не ставились в государственно-правовой литературе, либо не подвергались всестороннему освещению. Кроме того, необходимо было переосмыслить ряд положений, сложившихся в науке, применительно к новому этапу развития государства и общества, а также в связи с допущенными неточностями и ошибками в толковании некоторых положений советской Конституции. Внимание ученых привлекают вопросы о структуре Основного

Закона, круге регулируемых им общественных отношений в строительстве коммунистического общества, проблемы соотношений в ней нормативных и программных начал, разграничения конституционно-го законодательства Союза ССР и союзных республик и др.

Это объяснялось политической и правовой ролью Конституции. Дело в том, что “Конституция победившего социализма” была принята в 1936 г. в государстве диктатуры пролетариата, как раз накануне волны сталинских репрессий и беззакония. Переходный период к общенародному государству (вторая половина 50-х – начало 60-х годов) не сопровождался изменением или сменой Конституции. Но, когда переход к общенародному государству приостановился, в самый “расцвет застоя” принимается Конституция 1977 г. Далее, на четвертом году перестройки, в 1988 г., вносятся изменения в действующую Конституцию СССР. Провозглашается курс на формирование правового государства и предлагаются два варианта конституционной реформы: 1) дальнейшее поэтапное изменение Конституции; 2) принятие новой Конституции, что было прервано распадом СССР.

Наконец, Конституция Российской Федерации 1993 г. закрепила различные формы собственности и идеологическое многообразие.

Отсюда – необходимость изучения представления о неизбежности преобразования современных государств в технократические политические системы на базе отношения собственности. Вторая проблема – это реализация Федерализма в Российской Федерации и на территории ее субъектов.

Федеративный характер государственности и правовой системы предопределяет многоуровневые свойства конституционно-правового регулирования. Наличие двух видов конституций – Конституции Федерации, Конституций республик обуславливает существование соответственно двух уровней конституционного регулирования. Особенности регулирования на каждом из них определяются пределами компетенции Федеративных и республиканских органов. Каждый из двух уровней представляет собой относительно автономную сферу конституционно-правового воздействия, выполняет собственные функции в регламентировании той или иного комплекса общественных отношений. Вместе с тем все уровни образуют согласованную систему с четко выраженными конституционными принципами. В результате, конституционное регулирование выражает то общее, что прису-

ще регулированию общественных отношений в масштабе Федерации и то, что свойственно уровню республиканской государственности.

Согласно конституционным положениям Российской Федерации 1993 г., можно провести классификацию принципов Российского конституционализма:

а) по основаниям непосредственного действия Конституции РФ – верховенство Конституции, единство власти, власть права;

б) по основаниям предмета Конституционного регулирования – суверенность РФ и ее субъектов, добровольность, равноправие республик в рамках Российской Федерации, единство интересов РФ и ее субъектов;

в) по основаниям общественного устройства – различные формы собственности, полновластие народа, политическое и идеологическое многообразие, равноправие народов и свободное развитие всех наций в РФ, правовое государство (разделение властей, взаимная ответственность государства и граждан, приоритет прав граждан);

г) по основаниям государственного устройства – федерализм, суверенность и равноправие народов (наций), всеобщность избирательной системы, федеративное национально-территориальное устройство, демократичность и гласность формирования органов власти РФ и ее субъектов;

д) по основаниям осуществления функций органов власти – верховенство представительных (законодательных) органов РФ и ее субъектов, осуществление компетенции республик высшими органами государственной власти и управления, сочетание субъекта государственной власти и форм осуществления государственной власти.

Принципы национально-государственного устройства Российской Федерации выражаются: в совмещении национальной и территориальной основ структурной организации Федерации (республика, автономная область, автономный округ, область и города); в свободном региональном развитии субъектов РФ (ст.ст.72, 73, 76, 77, 78); в равноправии и самоопределении народов (ст.ст.26, 29, 67, 68); в равноправии субъектов РФ (ст.5); в конституционно-договорном характере Федеративного устройства; в согласованности форм национального самоопределения; в многообразии форм национального самоопределения; в добровольном разграничении предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами.

Отсюда вытекает существо правовых основ федеративной формы Российского государственного устройства: 1) конституционное признание федеративной формы государственного устройства; 2) цель создания – объединение и сохранение государственного единства, целостности; соблюдение прав человека; создание единого свободного рынка; обеспечение национальной безопасности; 3) принципы организационного строения (динамика соотношения централизации и децентрализации суверенной федеральной власти субъектов федерации; взаимозависимости; достижения взаимодействия); 4) взаимное уважение и взаимная ответственность федерации и субъектов; установление максимально допустимого предела их независимости; 5) Конституционная законность, верховенство права; 6) обеспечение в рамках федерации прав человека и гражданина в соответствии с международными нормами о правах человека; 7) разработка юридических механизмов разрешения конфликтов.

В свете последнего положения нельзя не привести некоторые подходы к решению национально-государственных проблем Российской Федерации, высказанные профессором В.Е. Умилевым. Во-первых, сохранить единство России может только многообразие внутрисубъектных отношений, в основном Федеративных, но при необходимости допускающих элементы конфедерации, ассоциации, международные и государственные договорные отношения, особый статус отдельных республик и территорий. Единообразие – не для нашей федерации, ибо слишком различны ее составляющие и предьстория их вхождения в состав России. Во-вторых, некоторые тлеющие противоречия лучше пока просто не трогать. Но переговоры нужно вести и развязку татарского (башкирского, якутского, чеченского и др.) узла продолжать искать. В-третьих, однозначно необходима “опережающая стратегия” по национальному вопросу. Большевикскую программу отвергли, но своей так и не создали. На основе новой программы необходимо сформулировать принципы взаимодействия центральной и республиканских (областных, окружных) властей. Причем адекватная программа, стратегия в этой сфере может быть сформулирована только при самом активном участии регионов. Неотложность такой работы вызвана тем бесспорным обстоятельством, что самый высокий уровень непредсказуемости и взрывоопасности присущ именно межэтническим отношениям¹³.

¹³ Российская государственность: состояние и тенденция. М., 1993. С. 12.

Если до подписания Федеративного договора (при конституционной федерации) статус республик, краев, областей и автономных образований, а также предметы ведения и полномочия органов власти федерации и ее составных частей определялись исключительно Конституцией РФ, конституциями республик в ее составе и специальными законами о национальных автономиях, то теперь эти вопросы решаются Конституцией. Именно в силу этого Российская Федерация по своей правовой природе становится конституционно-договорной. Федеральная конституционная система России складывалась как бы из двух слоев взаимосвязанных норм – Конституции и Федеративного договора, ибо последний по предмету и характеру регулирования имеет ранг учредительного акта.

Особенность Федеративного договора как составной части Конституции РФ состояла в том, что содержащиеся в нем нормы устанавливаются и видоизменяются в договорном порядке, а именно: по согласованию между федеральной властью и субъектами РФ – республиками в ее составе в лице их парламентов; краями, областями, городами Москвой и Санкт-Петербургом, автономными образованиями в лице их Советов народных депутатов.

Конституционно-договорная федерация отличается также от договорной. К примеру, Союзный договор 1922 г. учреждал новое союзное государство СССР – договорную федерацию; определял предметы его ведения и полномочия; устанавливал систему союзных органов власти, управления и суда; предусматривал право выхода республик из Союза ССР. Российский же Федеративный договор решает не весь комплекс проблем нового правового статуса РФ и ее субъектов, а только одну, хотя очень важную: разграничение предметов ведения и полномочий между Федеральными органами власти и органами власти республик, краев, областей, Москвы и С.-Петербурга, автономных образований.

Федеративный договор не учреждал нового государства, ибо Россия существовала и до его подписания. Федеративный договор закреплял перераспределение предметов ведения и полномочий между органами власти федерации и ее субъектов, и не наделяет федерацию полномочиями по принципу делегирования их снизу вверх. Российская Федерация в отличие от СССР, возникла отнюдь не благодаря такому делегированию полномочий. Федеративный договор не определял систему федеральных государственных органов. Их сис-

тема, структура порядок организации и компетенция устанавливаются Конституцией РФ. Ни Конституция, ни Федеральный договор не предусматривают права субъектов федерации на выход из ее состава. Это право, как свидетельствует мировой опыт, характерно для конфедераций.

Исходя из статей 1, 5, 7, 11, 65, 66, 67, 68, 69, 71, 72, 74, 75, 76, 77 Конституции, Федеративная природа Российской государственности характеризуется следующими признаками:

1. РФ имеет свою Конституцию, принятую путем всенародного голосования. Республики, входящие в состав РФ, имеют свои конституции, а край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ – свой устав и законодательство. В указанных актах закрепляется их правовой статус как субъектов РФ;

2. РФ обладает своей территорией, на которую распространяется ее суверенитет. Конституция РФ, Федеральные законы и Федеральные Конституционные законы имеют верховенство. В лице своих властных структур РФ обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории;

3. РФ характеризуется наличием единого общероссийского гражданства. Наряду с этим, республики, входящие в состав РФ, также имеют свое гражданство;

4. РФ имеет общие для всей Федерации высшие органы государственной власти;

5. РФ имеет единую денежную и кредитную системы, единый государственный бюджет и единую систему налогов;

6. РФ и ее субъекты имеют право внешних отношений с иностранными государствами;

7. Отношения между РФ и ее субъектами строятся на разграничении их полномочий. Конституция закрепляет исключительные полномочия РФ и совместную компетенцию РФ и ее субъектов. Вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов, субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73).

К настоящему времени преодолено умаление роли конституции как основополагающей правовой базы, имевшее место в 20-е годы. Поэтому следует указать на несколько взаимосвязанных друг с другом функций Основного Закона. Если политическая функция Конституции выражает ее роль в отношении социальной структуры обще-

ства и ставит своей целью вести политическую жизнь и борьбу за власть в определенные правовые рамки, то смысл организационной функции – в регламентации основных параметров организации и деятельности государственной институциональной структуры. Идеологическая функция Конституции призвана воздействовать на духовную сферу жизни общества, формирование его нравственных ценностей, а юридическая – отразить роль Конституции как основы действующей правовой системы¹⁴.

Важнейшими юридическими функциями Конституции являются следующие. Первая из них состоит в том, что конституционные нормы – есть высший материальный критерий действующего права: все, что содержится в этом праве и проявляется в нем вновь, должно соответствовать данным нормам. Вторая – это наличие в тексте Конституции указания на основополагающие принципы права. Третья – конституционное определение системы источников действующего права. Четвертая заключается в том, что конституционные нормы являются непосредственно действующим правом по преимуществу, т.е. подлежат применению судами и другими юрисдикционными органами.

Юридическая природа Конституции, а следовательно, и ее функции наиболее наглядно проявляются в ее верховенстве в системе всех нормативных актов. Поэтому обязательно должен быть принят во внимание, проведен в новом конституционном тексте и обеспечен принцип юридического верховенства Конституции. Это означает, во-первых, запрет всякой деятельности, в том числе законодательной, противоречащей Конституции. Во-вторых, конституционные нормы являются главными по отношению к традиционным правовым критериям, средством толкования и применения законов. В-третьих, все нормотворческие органы обязаны действовать в развитие конституционных положений. В-четвертых, устанавливается особый характер принятия Конституции и усложненный порядок конституционного пересмотра, что делает Конституцию достаточно стабильной. В-пятых, необходима особая охрана Конституции, другими словами, – наличие конституционного контроля¹⁵.

¹⁴ Маликов М.Ф. Современные проблемы конституционного права Российской Федерации. С. 17-37.

¹⁵ Маликов М.Ф. Концептуальные основы изучения конституционного законодательства субъектов Российской Федерации // Материалы Всероссийской научно-практической конференции. “Актуальные проблемы права на современном этапе развития российской государственности”. Сибайский институт (филиал) БашГУ, 2010. С.46-52.

К правовым основам государственной власти также относятся конституционные законы. Если в литературе распространено выражение “конституционные законы”, то в Конституции РФ 1993 г. использованы термины: “Федеральный закон” (ст.ст. 4, 20, 41, 47, 50, 51, 55, 62, 63, 67, 78, 85, 90, 98, 105, 107, 113-115, 119-121), “Федеральный конституционный закон” (ст.ст. 56, 66, 88, 108, 114 (п.2), 118, 135, 137), “Федеральный закон и федеральный конституционный закон” (ст.ст. 76, 84).

Федеральные законы принимаются государственной Думой и одобряются Советом Федерации (ст.105), федеральные конституционные законы считаются принятыми, если они одобрены большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, и одобряются Президентом Российской Федерации (ст.108).

В соответствии со ст.76 Конституции РФ, по предметам ведения РФ принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории РФ. По предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаются в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ.

Федеральным конституционным законом определяется деятельность Правительства РФ, устанавливается судебная система РФ (ст.ст.114, 118), создается Конституционное собрание (ст.135), устанавливается порядок решения вопросов о принятии и образовании нового субъекта РФ или изменении конституционно-правового статуса ее участников.

Следует подчеркнуть, что Конституция формирует конституционные законы и законодательство, а может быть и наоборот, то есть Конституционные (федеративные) законы могут формировать и Конституцию, в плане ее изменения.

С учетом этого возможна классификация правовых актов по разным критериям.

Во-первых, различие правовых актов по содержанию и юридической силе, т.е. их сопоставительной значимости; во-вторых, классификация правовых актов по субъектам, которые их издают (каждый орган вправе издавать только те виды юридических актов, которые за ним закреплены в нормативном порядке); в-третьих, по объектам правового регулирования. С этой точки зрения в

юридической литературе выделяются более крупные структурные подразделения – отрасли законодательства (действующего права) и правовые комплексы – массивы законодательства (в широком смысле), управление которыми возможно при помощи основополагающих актов. Классификация правовых подсистем по объекту регулирования позволяет расширить круг источников права в каждой отрасли и не ограничивать их сугубо отраслевыми актами. Она дает возможность группировать и объединять для решения крупных государственных задач разные комплексы правовых актов, отличающихся, например, по форме, но имеющих общий предмет воздействия в рамках Конституционных институтов; в-четвертых, может быть произведена классификация по территориальным пределам действия правовых подсистем, правовых институтов¹⁶, а так же полномочий на разных уровнях государственной власти.

¹⁶ Эти принципы способствовали принятию Деклараций о государственном суверенитете союзных республик. Так Декларацию о государственном суверенитете первой приняла Эстония 16 ноября 1988 г., Азербайджан — 23 сентября 1989 г., Грузия — 12 октября 1989 г., Литва — 11 марта 1990 г., Латвия — 4 мая, РСФСР — 12 июня, Узбекистан — 20 июня, Молдавия — 23 июня, Украина — 16 июля, Белоруссия — 27 июля, Туркмения — 22 августа, Армения — 23 августа, Таджикистан — 24 августа, Казахстан — 25 октября, Кыргызстан — 12 декабря 1990 г. Процесс принятия Деклараций о суверенитете начался и в автономных республиках. Первой республикой, принявшей Декларацию о государственном суверенитете, была Северо-Осетинская республика (20 июля 1990 года). Далее по времени принятия Деклараций республики разделяются в следующем порядке: Карельская республика — 9 августа, Коми ССР — 29 августа, Татарская ССР — 30 августа, Удмуртская республика — 30 сентября, Якутская Саха ССР — 27 сентября, Бурятская ССР — 10 октября, Башкирская ССР — 11 октября, Калмыцкая ССР — 18 октября, Марийская ССР — 22 октября, Чувашская ССР — 24 октября, Тувинская ССР — 1 ноября, Чечено-Ингушская ССР — 27 ноября 1990 г., Кабардино-Балкарская ССР — 31 января 1991 г. Практически Верховные Советы всех автономных республик, принимая Декларацию, отказались от определения их “автономными” республиками и в дальнейшем понятие “автономная республика” стало заменяться в актах Российской Федерации понятием “республики, входящие в состав РСФСР”. Бывшие автономные республики активно включились тогда в процесс подготовки Союзного Договора, ибо Союзный Договор должен был закрепить статус бывших автономных республик как суверенных государств, как субъектов Союза. Августовский путч (1991 г.) нарушил естественный процесс укрепления государственно-правового статуса этих республик

Следует подчеркнуть, что выполнение этих задач стало актуальным в рамках глобализации и развития федерализма¹⁷, в том числе в сфере разграничения компетенции между органами государственной власти¹⁸, поскольку положения Федеративного договора 1992 г. по существу утрачивают юридическую силу; законодательный способ разграничения полномочий является приоритетным по отношению к договорному; федеральные законы по предметам совместного ведения должны (могут) определять конкретные полномочия федеральных и региональных органов государственной власти; Президент РФ и Правительство РФ вправе принимать собственные нормативно-правовые акты по предметам ведения РФ и предметам совместного ведения.

Более того, на основе правовых позиций Конституционного Суда РФ в 1999 г. был принят концептуальный Федеральный закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». Он представлял собой попытку федерального законодателя вернуть договорный процесс в конституционное русло.

По существу это означает перераспределение властных полномочий в пользу федеральных органов государственной власти.

Ослабление позиций субъектов РФ в Федеральном Собрании в связи с установлением фактического контроля Президента РФ за порядком формирования Государственной Думы и за принятием федеральных законов, а также в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации.

Учитывая, что кандидаты на должность глав исполнительной власти субъектов РФ с 2005 г. представляются Президентом РФ в законодательные органы субъектов РФ для наделения их полномочиями, а фактически назначаются Президентом РФ, становится очевидным, что как минимум половина членов Совета Федерации являются по сути представителями интересов Президента РФ. Контроль в отношении Государственной Думы со стороны федеральной исполнительной власти законодательно был установлен после принятия в 2005 г.

¹⁷ Гайдук В.В., Мухомтов В.В. Глобализация и федерализм: вопросы теории и практики. М.: Институт политической регионалистики, 2010. 28 с.

¹⁸ Маликов М.Ф. Современные проблемы конституционного права Российской Федерации. С. 158-169.

федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы, в соответствии с которым все 450 депутатов Государственной Думы должны избираться по партийным спискам по общефедеральному избирательному округу от общероссийских политических партий. Эти и другие меры позволили Президенту РФ и Правительству РФ в течение 2000-2005 гг. обеспечить принятие ряда концептуальных актов в сфере регулирования федеративных отношений.

К институту федерального принуждения и временного замещения органов государственной власти субъектов РФ федеральными органами также следует отнести то, что Президент РФ приостанавливает действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ (ч. 1 ст. 85) и полномочие Конституционного Суда РФ признавать неконституционными некоторые нормативные акты субъектов РФ (ст. 125).

В результате некоторых изменений Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» институт федерального принуждения был сформирован в общем виде. Помимо приостановления актов исполнительных органов субъектов РФ он включил в себя возможность роспуска законодательного органа субъекта РФ и отрешения от должности высшего должностного лица субъекта РФ. В 2004 г. с принятием Федерального закона от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ эти санкции были усилены: законодательный орган субъекта РФ может быть распущен не федеральным законом, а Указом Президента РФ, а высшее должностное лицо субъекта РФ отрешается от должности Президентом РФ как по основаниям, установленным Федеральным законом от 29 июля 2000 г. № 106-ФЗ, так и в связи с выражением недоверия парламентом субъекта РФ либо утратой доверия Президента РФ. Кроме того, предусматривались новые меры федерального принуждения – «временное отстранение от должности высшего должностного лица субъекта РФ» в случае предъявления ему обвинения в совершении преступления и роспуск законодательного органа субъекта РФ в случае двукратного отклонения представленной Президентом РФ кандидатуры высшего должностного лица субъекта РФ.

Федеральным законом № 95-ФЗ в законодательство был введен и новый правовой институт – временная финансовая администрация, подразумевающая временное изъятие полномочий у органа государственной власти субъекта РФ в связи с просроченной задолженнос-

тью субъекта РФ по исполнению бюджетных обязательств или в связи с нарушением органом исполнительной власти субъекта РФ федерального законодательства при возвращении субвенций, полученных от федерального бюджета. В этом случае на основании решения Высшего Арбитражного Суда РФ, принятого по ходатайству Правительства РФ, на срок до одного года вводится временная финансовая администрация, которой передаются полномочия по распоряжению бюджетными средствами субъекта РФ.

Совершенствование федеративных отношений заключается и в выравнивании социально-экономического положения субъектов РФ, концентрации финансовых и материальных ресурсов посредством объединения территорий двух и более граничащих между собой субъектов РФ («укрупнение» субъектов РФ)¹⁹.

Как известно, в рамках глобализации одной из основных тенденций федеративных отношений в Российской Федерации является перераспределение разграничения предметов ведения и полномочий в пользу федерального центра. В этом отношении представляет интерес правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой федеральные органы законодательной власти вправе регулировать предметы совместного ведения с той степенью

¹⁹ Первыми объектами «укрупнения» стали автономные округа, поскольку они относятся к одним из самых высокодогационных регионов (за исключением Ханты-мансийского и Ямало-Ненецкого округов, входящих в состав Тюменской области). На основании базового Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 г. «О порядке принятия в РФ и образования в ее составе нового субъекта РФ» в составе Российской Федерации появились Пермский край (образован 1 декабря 2005 года путем объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа), Красноярский край (образован 1 января 2007 г. путем объединения Красноярского края, Эвенкийского и Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономных округов), Камчатский край (образован 1 июля 2007 г. путем объединения Камчатской области и Корякского автономного округа), Иркутская область (образована 1 марта 2008 г. путем объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа), Забайкальский край (образован 1 марта 2008 г. путем объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа). В перспективе процесс объединения субъектов РФ может распространиться на Ненецкий автономный округ, Еврейскую автономную область, Алтайский край и Республику Алтай, Краснодарский край и Республику Адыгея, Тюменскую и Курганскую области, города Москву, Санкт-Петербург и прилегающие к ним области.

детализации, с какой они сочтут это необходимым, а федеральные органы исполнительной власти – регулировать и осуществлять данное полномочия.

Характерно то, что Федеральным законом № 95-ФЗ от 4 июля 2003 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» была введена по существу новая модель разграничения компетенции, в основу которой легли финансовые критерии обеспечения реализации полномочий на разных уровнях публичной власти. В результате субъекты РФ получили право самостоятельно осуществлять правовое регулирование за счет средств своих бюджетов по перечню, ограниченному 60 позициями, явно не совпадающему с перечнем предметов совместного ведения в ст. 72 Конституции РФ. Новеллами в разграничительном процессе стали нормы о возложении на органы государственной власти субъектов РФ отдельных полномочий по предметам ведения РФ и полномочий по предметам совместного ведения, не включенными в перечень, о разграничении полномочий между органами власти краев, областей и входящих в их состав автономных округов, а также о принципах и процедуре заключения договоров и соглашений. В частности, договоры о разграничении полномочий должны утверждаться федеральным законом, а соглашения – постановлением Правительства РФ.

Таким образом, разграничение компетенции характеризуется следующими тенденциями: усложнение конституционно-правовой конструкции разграничения компетенции, ее распространение не только на вертикальные, но и на горизонтальные взаимоотношения; критерием оптимального соотношения централизации и децентрализации все чаще становится удовлетворение потребностей населения территорий; на федеральном уровне оставляются только те полномочия, которые относятся к функционированию федерации в целом, остальные полномочия передаются субъектам федерации; власть, таким образом, приближается к населению; перераспределение властных полномочий осуществляется мирным, конституционным путем, на что нацелена концепция партнерства и солидарности между федерацией и субъектами; на вооружение берется стратегия справедливого и разумного выравнивания доходов субъектов федерации; неразрывность нормативно-правового регулирования осуществления конкрет-

ного полномочия с его финансовым обеспечением; широкое использование принципа субсидиарное.

Ученые признают, а практика подтверждает, что прежняя «битва за полномочия» повсеместно превратилась в «битву за финансовое обеспечение полномочий». По их мнению повсеместно наблюдается вмешательство федерального законодателя в сферу ведения регионов, захватывающая все новые области традиционно региональной и местной компетенции. Этот процесс сопровождается падением качества законодательства. Вместо того, чтобы устанавливать адекватные стандарты, которые санкционируют действия исполнительной власти и в то же время ставят пределы осуществления исполнительных прерогатив, современное законодательство все чаще принимает формы декларирования некой общественной цели, предоставляя какому-либо исполнительному органу полномочия для достижения этой цели и одновременно наделяя его правом формулировать правила и распоряжения. Фундаментальное полномочие нормотворчества постепенно передается исполнительной власти.

Одновременно наблюдается тенденция «рассеивания», то есть ни центр, ни регионы не стремятся взять дополнительные полномочия. Подобный путь формирования компетенционной сферы ведет к отставанию регионов в социально-экономической сфере и раздуванию федеральных органов управления, занимающихся неэффективным хозяйствованием в регионах. Наиболее проблемным является совместное ведение Федерации и ее субъектов – данная компетенционная сфера имеет тенденцию либо к избыточной децентрализации, либо, напротив, к неоправданной централизации²⁰.

Как видно, правовые основы государственной власти находятся в динамичном развитии и нуждаются в дальнейшем комплексном изучении.

20 Президент РФ Дмитрий Медведев создал рабочую группу по подготовке предложений по децентрализации полномочий между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти, в том числе в налоговой сфере и сфере межбюджетных отношений // <http://ria.ru>