

РЕЦЕНЗИИ

РЕЦЕНЗИЯ НА МОНОГРАФИЮ Д. А. АВДЕЕВА «ФОРМА ПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ (КРАТКИЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ ОЧЕРК)»¹

Рецензируемая работа отличается новизной методологических подходов к исследованию широкой и многообразной проблематики форм правления в России на современном этапе и в исторической ретроспективе, основывается на тщательном и глубоком анализе большого числа юридических документов и научных источников. Она содержит новые и всесторонне аргументированные теоретические выводы и положения, характеризующие сложные и взаимосвязанные формы правления в Российской Федерации. Конечно, в современной юридической литературе, рассматривающей отечественную форму правления, исследуются как ее теоретические основы, так и исторические этапы развития, однако авторы, как правило, не прибегают к углубленному анализу особенностей и характерных черт сложившейся российской модели формы правления с позиций науки конституционного права. На наш взгляд, весьма своевременной является постановка Д. А. Авдеевым дискуссионной и злободневной проблемы особенностей республиканской формы правления в Российской Федерации.

Следует отметить, что вопрос о форме государства вообще и форме правления относится к числу сложных и полемичных. В теоретической юриспруденции и конституционно-правовых исследованиях форма государства традиционно рассматривается как единство трех ее элементов: формы правления, формы государственного устройства, а также методов, которые используются в процессе государственного управления. Трансформация элементов формы государства способствует изменению его содержания и, наоборот, изменение содержательных характеристик государства приводит к изменению форм государства, в частности, формы правления. Трудно усомниться в справедливости вывода Д. А. Авдеева о первостепенности формы правления и политического (государственного) режима и их взаимосвязи из выделяемых трех элементов формы государства. Действительно, форма правления и политический режим дают представление о концентрации властных полномочий, степени их централизации

¹ Авдеев Д. А. Форма правления в России (краткий конституционный очерк): монография / Д. А. Авдеев. Тюмень: Изд-во Тюменского ун-та, 2015. 244 с.

в государственном управлении как по горизонтали, так и по вертикали. Содержание формы правления проявляется через ее признаки, к числу которых относятся способ формирования высших органов власти, принцип осуществления верховной власти (коллегиальность или единоличность), система высших органов власти, принципы их функционирования и деятельности, порядок разграничения компетенции между высшими органами государственной власти различного уровня, а также степень участия граждан в процессе формирования публичной власти; ответственность (политическая и юридическая) субъекта, наделенного верховной властью. Автор анализирует форму правления в России на различных исторических этапах государственности именно через призму этих признаков.

Рецензируемая книга содержит четыре главы. Структура монографии логически обоснована и подводит читателя к ясному пониманию авторской итоговой модели (концепции) о форме правления в Российской Федерации. Уже в первой главе «Теоретико-правовые основы формы правления» Авдеев аргументирует и выражает позицию, заключающуюся в том, что в настоящее время необходимо отходить от привычного деления форм правления на два основных вида: монархия и республика. По его мнению, в результате поиска наиболее совершенной модели организации публичной власти, и, главным образом, высших органов власти, происходит стирание границ между классическими формами правления. В настоящее время для большинства государств характерно смешение признаков различных форм правления при доминировании отдельных классических элементов, взятых за основу организации публичной власти. Этот вывод закономерно потребовал от автора рассмотрения вопроса о новой системе форм правления, в основу которой будут положены иные критерии классификации.

Многообразие форм правления государства в различные периоды его эволюции зависит от уровня развития государственности, политической воли народа, религиозных и национальных особенностей, традиций, демографических, географических, климатических и других особенностей их жизни, а также от специфики менталитета каждого народа. Автор проследил эволюцию классификации форм правления в трудах мыслителей от античности до современности. При анализе трудов отечественных авторов особое внимание уделено классификации республиканской формы правления. В рамках указанного подхода автор справедливо обращает свое внимание на доктринальную неопределенность в выделении видов республиканской формы правления, обусловленную тем, что ученые в один ряд с ее основными видами ставят их разновидности. Новые из них синтезируют элементы различных основных форм правления, причем смешение признаков происходит не только между разными видами республик, но и посредством заимствования некоторых признаков монархической формы правления.

Вывод автора об архаичности деления форм правления на монархии и республики, несмотря на высокую степень его дискуссионности, представляется вполне аргументированным. Главное — не то, каким образом формируется

глава государства, а как происходит распределение властных полномочий, как осуществляется публичная власть, сколько при этом центров (высших органов власти) сосредотачивают в себе тот или иной объем властных полномочий. В связи с этим предлагается вместо привычного деления форм правления на республики и монархии выделять в качестве основных форм правления монархию и поликратию. Автор сформулировал основные и факультативные критерии, на основе которых он предлагает проводить классификацию форм правления (с. 48). Авдеев считает, что, взятые в совокупности, они позволят избежать дальнейшей путаницы при определении того или иного вида формы правления.

Детальному рассмотрению автор подвергает факторы и детерминанты, оказывающие влияние на эволюцию формы правления. Среди них следует особо выделить правовую культуру общества и основанное на ней правосознание граждан (уровень правовой зрелости общества). Многообразие моделей организации публичной власти напрямую зависит от восприятия народом юридической действительности и связанной с ней проблемы организации государственной власти. Исследуя особенности правосознания россиян на различных этапах исторического развития государственности, автор выделяет влияние таких известных факторов, как самодержавие и православие, общинный характер российской ментальности, патернализм, а также обращает внимание на то, что Россия является интегрирующим центром, своеобразным «мостом» между Западом и Востоком — двумя мощнейшими цивилизационными центрами. Именно особенности правосознания многонационального народа России, уровень его правовой культуры предопределили, по мнению автора, характерную черту отечественной системы публичной власти: ее всевластие и юридическую безответственность.

Вторую главу автор посвящает исследованию эволюции российской формы правления на различных этапах развития, выделяя дореволюционный, советский и современный периоды. Анализ развития отечественной формы правления в дореволюционный период он начинает с исследования появления органов публичной власти в связи с образованием Древнерусского государства, для которого была характерна неформальность институтов государственной власти. Период от зарождения отечественной государственности до образования Московского государства характеризуется как время становления централизованного государственного управления, сосредоточения основных властных прерогатив в руках глав государства, образования различных совещательных органов при нем. Именно совещательный характер и ограничивал их деятельность. Сложившаяся монархическая форма правления России XV-XVII вв. характеризуется тенденцией к сосредоточению властных полномочий и функций по государственному управлению в руках единоличного органа публичной власти — монарха.

Модернизация органов публичной власти и совершенствование системы публичного управления в России в последующий период производились как

по вертикали, так и по горизонтали под влиянием внутренних и внешних причин. В результате реформ Петра I в России оформляется абсолютизм. Анализируя характер российского управления на ступени абсолютной монархии, автор не совсем корректно отмечает, что «особенностью российского абсолютизма является отсутствие полноценного законодательного органа — парламента» (с. 70), т. к. наличие парламента — это уже не абсолютизм. Трансформация абсолютизма в ограниченную монархию началась в результате преобразований 1905–1907 гг. Однако реформаторские идеи и шаги, направленные на построение в России модели конституционной монархии, были прерваны Октябрьской революцией, положившей начало новому развитию государственных институтов, коренным преобразованиям как формы государственно-территориального устройства, так и формы правления.

Анализируя форму правления и организацию государственной власти в Советской России, Д. А. Авдеев выделяет их черты: отрицание принципа разделения властей, нивелирование оппозиции, а в дальнейшем и ее полное отсутствие. Это приводит его к выводу о сохранении привычного для Российского государства монархического принципа единоначалия с той лишь разницей, что теперь в качестве основного источника власти выступал не единоличный монарх, а централизованная система коллегиальных органов — советов (с. 82). Особое внимание автора направлено на реализацию в Советской России принципа демократического централизма. Если в советской науке при его характеристике упор делался на демократическую составляющую, то автор акцентирует тот факт, что соподчиненность органов государственной власти на всех уровнях во многом напоминает централизованную систему и авторитарные принципы управления при существовавшем прежде монархическом строе. Теперь основным властным субъектом уже выступает партийная элита, неограниченность и юридическая вседозволенность которой, а также то, что она занимала ключевые государственные должности, привела к сращиванию партийного и государственного аппарата. Складывавшаяся веками российская система органов государственной власти и управления свидетельствовала о формировании монархической формы правления, и смена государственного строя в первой четверти XX в. не привела к ее изменению и переходу к поликратической форме. При этом Авдеев рассматривает советскую модель организации власти как проявление монархической формы правления неконституционного свойства.

После распада СССР распределение властных полномочий происходило в условиях острой политической борьбы, смены государственно-правовых ценностей, что прямо повлияло на становление отечественной формы правления, закрепленной в Конституции 1993 г. В становлении обновленной России автор традиционно выделяет три стадии, анализируя их содержание. Период со времени вступления в силу Конституции и до настоящего времени он рассматривает как время конституционализации современной формы правления. По его мнению, система организации высших органов власти, установленная Конституцией, позволяет говорить о закреплении лидирующего по-

ложения Президента (с. 101). Единственным ограничителем в его деятельности является сама Конституция, гарантом которой он является. Конституционные положения, регламентирующие принципы и основы организации и функционирования высших органов власти: Президента, Правительства и Парламента — позволяют говорить об обладании главой государства неконкретизированными (обширными) полномочиями.

Современная российская форма правления получила разную характеристику и оценку ученых-юристов. Однако, несмотря на некоторые разногласия в характеристике формы правления и ее признаков, большинство ученых признают, что российская форма правления характеризуется сосредоточением в руках Президента большого объема полномочий. Д. А. Авдеев считает, что Россия «представляет собой яркий пример развития современных государств», где «происходит смешение и размывание некоторых отличительных признаков разных видов форм правления» (с. 103). Подводя итоги периода конституционного реформирования системы государственной власти, автор определяет ряд ключевых проблем, требующих, по его мнению, конституционного разрешения. К их числу автор относит «проблемы, касающиеся статуса и роли Президента в системе государственного управления, самостоятельности Правительства, принципов функционирования высших органов государственной власти между собой» (с. 104). Свое видение их решения и свою модель формы правления в России автор выражает в четвертой главе, завершающей исследование.

Обоснованием авторской концепции служит глубокий анализ системы высших органов власти Российской Федерации, содержащийся в третьей главе. Отправной точкой служит исследование конституционных принципов организации государственной власти. Проанализировав имеющиеся в современной и дореволюционной отечественной литературе характеристики концепции разделения властей, автор приходит к выводу, что современное государство становится сложной полифункциональной системой управления обществом, что неизбежно ведет к изменению и самого содержания теории разделения властей (с. 107). Д. А. Авдеев убежден, что «закрепление в Конституции принципа разделения властей как такового, без его фактической основы, т. е. комплекса сдерживающих и взаимоконтролирующих полномочий высших органов государственной власти в отношении друг друга («система сдержек и противовесов»), не играет, по сути, никакой роли» (с. 114). Юридически принцип разделения властей провозглашен в Конституции 1993 г. (ст. 10). Стремясь проследить его реализованность и выявить тенденции его модернизации, автор обращает внимание на дискуссионные моменты. Опираясь на мнения ведущих ученых-конституционалистов, он приходит к выводу, «что в настоящее время российский вариант принципа разделения властей, провозглашенный в Конституции РФ, не содержит системы взаимосдерживающих полномочий высших органов власти, что в конечном итоге приводит к дисбалансу и сосредоточению значительного объема власти в руках главы государства» (с. 130). Этот вывод подтверж-

дается анализом дихотомической природы федеральной исполнительной власти, правового статуса Президента РФ и роли Парламента. В соответствии с Конституцией 1993 г. исполнительную власть в стране осуществляет Правительство. Вопрос о включении Президента в систему исполнительной ветви власти в научной литературе трактуется неоднозначно. По мнению автора, Президент не просто относится к исполнительной власти, но именно он ее и возглавляет.

Помимо исполнительной власти важную роль в государственном механизме играет парламент. Решение задачи — выявление роли современного российского парламента в общественно-политической жизни страны потребовало от Авдеева анализа конституционно-правового статуса Совета Федерации и Государственной Думы — палат, образующих Федеральное собрание. Сравнительный анализ объема президентских полномочий и парламента свидетельствует о явном их перевесе в сторону главы государства. Исследование конституционно-правовых основ деятельности Государственной думы и Совета Федерации убеждает в незначительной роли российского Парламента в системе высших органов государственного управления. Результаты указывают на продолжающуюся тенденцию уменьшения в содержании избирательного права демократического потенциала, фактического ограничения возможностей народа участвовать в управлении делами государства. Исследование системы высших органов власти в Российской Федерации позволило автору сформулировать ряд небесспорных проблем, требующих научного внимания и последующего конституционно-правового закрепления.

Итоговые концептуальные суждения Д. А. Авдеева по вопросу о форме правления в России содержатся в четвертой главе его монографии. Именно в этой части работы он в обобщенном виде выделяет особенности и характерные черты отечественной формы правления, чтобы определить модель формы правления Российской Федерации. По мнению автора, если исходить из существующей классификации республиканской формы правления, то «отечественная форма правления более отвечает признакам президентской республики», спорно относить ее к полупрезидентской (смешанной), равно как и к парламентской республикам (с. 168). Полемизируя с учеными, характеризующими российскую форму правления, Авдеев отмечает, что, опираясь на одни и те же положения конституционного текста, те часто приходят к диаметрально противоположным выводам (с. 169), что свидетельствуют о необходимости поиска новых оснований для определения современной модели российской формы правления. Опираясь на анализ организации публичной власти, объем и баланс полномочий высших органов государственной власти, принципы деятельности и порядок их образования, автор выделяет следующие признаки отечественной формы правления: сосредоточение властных полномочий в одном центре; юридическая и политическая безответственность за последствия принятых решений исполнительной ветви власти на федеральном

уровне; слияние членства в партии с государственными должностями («партия власти»); имитация политического многообразия, выражающегося в фактической монопартийности; юридическая усложненность реализации прав граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Помимо признаков автор выделяет и особенности отечественной формы правления. Логика действия механизма признаков и особенностей современной отечественной формы правления позволяет квалифицировать ее как модель конституционной монархии. Вводя новую категорию, достаточно спорную, автор дает ее характеристику (с. 179).

Д. А. Авдеев не только аргументирует признаки современной модели российской формы управления, но и стремится выявить тенденции и перспективы ее развития. Констатируя мнение большинства исследователей российской формы правления, сложившейся в настоящий период, как организацию государственной власти с ярко выраженным «монархическим» содержанием, автор считает модернизацию строя назревшей. При этом следует согласиться с мнением автора о том, что совершенствование государственного механизма страны, основываясь на общих принципах организации системы высших органов управления, должно идти с учетом собственного исторического опыта и специфики своей «государственности». Авторская концепция такова: «Конституционная монархия как модель формы правления предполагает такую организацию системы высших органов власти и управления, которая ограничена неукоснительными конституционно-правовыми положениями и нормами. Централизм и авторитарность публичного управления должны иметь ограничения и конституционные рамки» (с. 221).

Научный труд Д. А. Авдеева, несомненно, представляет собой весьма квалифицированное, творческое исследование актуальных вопросов функционирования Российского государства, его органов и должностных лиц. Книга включает критический анализ высказанных воззрений о форме правления в России на различных этапах ее исторического развития. Автор детализировал взгляды на юридическую природу и содержание отечественной формы правления ученых — специалистов в области конституционного права: С. А. Авакьяна, Н. А. Бобровой, Д. А. Керимова, А. А. Кондрашовой, М. А. Краснова, Е. А. Лукьяновой, В. С. Нерсесянца, В. Е. Чиркина, И. Г. Шаблинского и др. Заслуживает поддержки сама идея написания работы, в которой ученый поставил под сомнение многие теоретические конструкции, созданные учеными-конституционалистами. Монография Д. А. Авдеева, по нашему убеждению, вносит заметный вклад в развитие представлений о конституционно-правовой характеристике функциональной организации публичной власти. Данная книга, как можно предположить, найдет и своих сторонников, и своих оппонентов. Итоговые суждения автора о современной модели отечественной формы управления, тенденциях и перспективах ее развития требуют дальнейшего научного осмысления. Настало время для проведения определенной работы, направленной на совершенствование

конституционно-правового статуса высших органов власти и управления в Российской Федерации.

*В. И. Майоров, доктор юридических наук,
профессор кафедры административного и финансового права
Тюменского государственного университета*

*Г. Т. Камалова, доктор исторических наук,
профессор кафедры теории и истории государства и права
Южно-Уральского государственного университета
(г. Челябинск)*