

УДК 340.12

ББК 67.02

Монокра́тизм отече́ственного госуда́рственного упра́вления

Д.А. Авдеев

Тюменский государственный университет (Тюмень, Россия)

Monocracy of the National State Administration

D.A. Avdeev

Tyumen State University (Tyumen, Russia)

Анализируются особенности современной системы организации государственной власти.

Обосновывается позиция, что отечественная модель государственно-территориального устройства и система организации высших органов государственной власти являются результатом отражения некоторых особенностей юридической природы российского государственного управления, для которого характерен монархический стиль. Сущность российского монархизма проявляется в концентрации компетенционных полномочий в одном центре, сложности проявления в политико-правовом поле оппозиционных сил, доминировании исполнительно-распорядительных органов власти в системе публичного управления, отсутствии механизма реализации юридической ответственности, прежде всего конституционно-правовой, за результаты своей деятельности.

Современные проблемы организации высших органов государственной власти, а также вопросы дальнейшего развития отечественной модели федерализма, включая как совершенствование государственно-территориального устройства, так и модернизацию федеративных отношений, требуют научного осмысления и определения путей их оптимизации с учетом перспектив становления правового государства в России.

В связи с этим делается вывод о необходимости конституционного ограничения российского монархизма в государственном управлении во избежание излишнего авторитаризма и централизма в государственном управлении, создания определенного рода условий и обстоятельств, препятствующих дальнейшей монархизации государственного управления, нашедшего закрепление в положениях Конституции Российской Федерации.

Ключевые слова: государственное управление, система высших органов власти, форма правления, федерализм, монархизм, централизация, принципы управления.

The article analyzes the features of the modern system of organization of state power. The author substantiates the position that the domestic model of the state and territorial structure and the system of organization of the supreme bodies of state power result from reflecting of certain features of the legal nature of the Russian state administration, which is characterized by a monocratic style. The essence of Russian monocracy is manifested in the concentration of competence in one center, the complexity of manifestation of opposition forces in the political and legal field, the dominance of executive and administrative authorities in the system of public administration, the lack of a mechanism for the implementation of legal responsibility, primarily constitutional and legal, for the results of its activities. The modern problems of the organization of higher bodies of state power, as well as the further development of the domestic model of federalism, including both the improvement of the state and territorial structure and the modernization of federal relations, require their scientific comprehension and identification of ways and their optimization, taking into account the prospects for the formation of a right-wing state in Russia.

In this regard, it is concluded that there is a need for a constitutional limitation of Russian monocracy in state administration in order to avoid excessive authoritarianism and centrism in state administration, the creation of certain sorts of conditions and circumstances that hamper the further monocraticization of state administration that is enshrined in the provisions of the Constitution of the Russian Federation.

Key words: public administration, the system of supreme bodies of government, the form of government, federalism, monocracy, centralization, management principles.

DOI 10.14258/izvasu(2017)6-04

С момента принятия пятой российской конституции прошло достаточно времени для того, чтобы сделать некоторые выводы о реализации тех или иных ее норм, равно как и оценить имеющийся опыт деятельности органов публичной власти, прежде всего высших органов государственной власти.

На протяжении практически четверти века указанные органы функционировали в ином, заданном Конституцией Российской Федерации 1993 г., формате, в основу которого была положена новая парадигма организации публичной власти. Безусловно, принятие конституции знаменует собой очередной этап в государственном строительстве, а также связанные с ним процессы модернизации сложившегося политико-правового порядка и реформирования социально-экономической ситуации в стране.

Конституция Российской Федерации 1993 г. существенно отличается от предыдущих основных законов советского типа как юридико-техническим стилем изложения, так и по содержанию. Конституционный текст более не содержит идеологизированных положений и формулировок неюридического рода, которые изначально имели декларативный, а порой и пафосный характер. Разработчики проекта Конституции Российской Федерации, несмотря на разногласия и различные причины, постарались отразить в главном юридико-политическом документе страны основные достижения правовой науки с учетом как отечественного, так и зарубежного опыта.

Первая глава Конституции, получившая название «малая конституция» в силу провозглашения ее юридического приоритета по отношению к другим главам Конституции (ч. 2 ст. 16), содержит новые принципы государственного и общественного устройства. К числу таковых следует отнести приоритет прав и свобод человека, разделение властей, принцип федерализма, верховенства конституции, самостоятельность органов местного самоуправления, политическое и идеологическое многообразие, признание норм международного права и международных договоров частью правовой системы Российской Федерации.

Следует отметить, что в основу организации публичной власти были положены принципы, которые ранее не признавались (отрицались) или же получили новое юридическое наполнение. К числу таковых можно отнести признание человека высшей ценностью, принцип разделения властей с системой сдержек и противовесов, идеологический и политический плюрализм, многообразие форм собственности. Таким образом, на высшем юридическом уровне были установлены конституционно-правовые основы новой парадигмы организационной деятельности институтов отечественного государства и права.

Однако, несмотря на вышеприведенные нормы и формулировки, Конституция Российской Федерации

образца 1993 г. сохранила в себе признаки и свойства централизованной модели государственного управления. Прежде всего это проявляется в концентрировании большей части компетенционных полномочий в руках президента. Согласно Конституции глава государства обладает 33 полномочиями, в то же время количество полномочий Совета Федерации и Государственной Думы — девять и восемь соответственно. При этом следует учитывать, что полномочия разнятся не только по количественному критерию, но и по содержательной части. Полномочия палат российского парламента носят обслуживающий характер, так как основная их часть направлена на одобрение или согласование президентских решений.

Как показала практика функционирования высших органов государственной власти, конституционно привилегированным положением обладают именно органы исполнительной власти на соответствующем уровне. Федеральное Собрание Российской Федерации и законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Федерации фактически лишены одной из трех функций парламента — контрольной, выполняя лишь представительские и законодательные полномочия.

Именно исполнительная власть, по словам А.Д. Керимова, «сосредоточивает в своих руках неизмеримо большие по сравнению с другими ветвями государственной власти административные, финансовые, материально-технические, технико-юридические, технико-технологические, организационные, людские и иные ресурсы» [1, с. 141]. Активность законодательных инициатив со стороны президента и правительства неоспорима и лишней раз подтверждает их приоритетность в законодательном процессе. К примеру, на региональном уровне законопроекты, поступающие от высшего должностного лица субъекта Федерации, рассматриваются в первоочередном порядке. Эти и многие другие факты, называть которые не имеет смысла в силу их очевидности, со всей достоверностью демонстрируют, что в настоящее время говорить о полноценной реализации принципа разделения властей, а тем более о системе сдержек и противовесов весьма затруднительно.

В России на протяжении столетий формировалось и укреплялось полновластие главы государства, важность и значимость его решений и предложений, касающихся как государственного управления, так и различных сфер общественного развития, приобрело непоколебимый характер. При этом органов государственной власти, ограничивающих или сдерживающих политические решения главы государства, не существовало. Все образуемые коллегиальные представительные органы носили совещательно-консультативный характер при главе государства. Только в начале XX в. предпринимаются попытки образования полноценного законодательного органа — парла-

мента, как и собственно попытки перейти к ограниченной, т.е. конституционной монархии. Юридически процесс модернизации российской системы управления начался после принятия Манифеста от 17 октября 1905 г. и Основных законов 1906 г. Однако все эти реформаторские идеи и шаги, направленные на построение в России модели конституционной монархии, были поглощены волной революционного движения партии большевиков, положившей конец всем начинаниям и ознаменовавшей собой новый виток в развитии отечественной государственности.

Наличие парламента в системе иных органов власти, равно как и его отсутствие, существенным образом оказывает влияние на развитие государственного управления в стране в целом. Известно, что парламент рассматривается как орган, не только выражающий интересы большинства избирателей, но и выступающий как орган представительства административно-территориальных образований.

В целом назначение парламента в системе высших органов государственной власти предполагает его политическое оппонирование и конкурентоспособность в публичном управлении. Традиционно считается, что наличие работоспособного парламента в той или иной степени способствует размежеванию государственно-управленческих полномочий, что в конечном счете позволяет избежать их концентрации в руках главы государства. Парламент является местом политической борьбы за власть и баталий партийных программ и установок. Роль и значение парламента в той или иной стране будет зависеть от его статуса в системе высших органов государственной власти, влияния на исполнительную власть, возможности принятия согласованных действий и контроля над иными исполнительно-распорядительными органами, что в целом соответствует духу демократического государства. Становление и развитие парламента есть зеркальное отражение процесса демократизации общества, зрелости партийности, уровня правовой и политической культуры электората. Парламент, как правило, играет существенную роль не только в совершенствовании системы государственного управления, но и в становлении партийной системы.

Таким образом, по нашему мнению, роль и значение Федерального Собрания Российской Федерации во многом будет зависеть от совершенствования его конституционно-правового статуса, модернизации способов формирования его палат, отвечающих реалиям российской действительности и уровню правовой культуры избирательского корпуса. Повышению его значимости в сфере государственного управления будет способствовать расширение его компетенции, выражающейся в закреплении за Государственной Думой и Советом Федерации не только полномочий по участию в формировании высших органов

государственной власти, их парламентской ответственности, но и принятие стратегически важных решений. Политический авторитет Федерального Собрания есть продолжительный и многоэтапный процесс, а как показывает практика, мы находимся в начале этого пути.

Неопределенность конституционно-правового статуса Президента Российской Федерации способствует укреплению монархических начал в системе государственного управления. Анализ президентских компетенционных полномочий, а также взаимодействие с иными органами государственной власти со всей очевидностью позволяет говорить о тесной связи главы государства с исполнительно-распорядительными органами.

В частности исследование системы сложившихся отношений между президентом и председателем правительства позволило выявить дихотомический характер их компетенционных полномочий. Одной из особенностей федеральной исполнительной власти является ее дуалистическая природа, которая проявляется в обособлении и политико-правовой самостоятельности председателя правительства. Современный дихотомизм федеральной исполнительной власти в России стал складываться в начале 90-х гг. XX в., когда наряду с президентом в системе высших органов исполнительной власти вводилась должность вице-президента, которая в дальнейшем трансформировалась в пост председателя правительства [2, с. 54].

Можно привести достаточное количество аргументов, имеющих конституционную основу, которые свидетельствуют о непосредственном юридическом вмешательстве президента в организационно-функциональную деятельность федерального правительства. Это выражается в том, что, во-первых, президент фактически самостоятельно формирует состав правительства (ст. 111, 112), который, по сути, не несет политической ответственности перед народными избранниками — депутатами Госдумы, во-вторых, ему непосредственно подчиняются, минуя председателя правительства, некоторые министры-силовики, в-третьих, президент вправе отменить решения федерального правительства (ч. 3 ст. 115), в-четвертых, вправе в любое время без мотивирования принять решение об отставке правительства (п. «в» ст. 83), в-пятых, президент также может использовать свое полномочие председательствовать на заседаниях правительства (п. «б» ст. 83).

Дихотомическая особенность федеральной исполнительной власти видится в своеобразном «разделении труда» между главой государства и главой правительства, это означает, что исполнительная власть на федеральном уровне сосредоточивается как в руках президента, так и в руках председательства правительства, при этом деятельность последнего, как и в целом

правительства, подконтрольна главе государства. Осуществление Председателем Правительства РФ полномочий Президента РФ, когда последний не может их осуществлять (ч. 3 ст. 92), также является свидетельством неразрывной связи данных высших органов государственной власти. Характеризуя «комплексный характер президентских полномочий», И.А. Кравец верно подметил, что «фактически исполнительная власть в России является бифеальной» [3, с. 53]. При этом следует иметь в виду, что некоторые аспекты взаимоотношений президента с одной стороны и председателя правительства — с другой никак не регламентированы. По справедливому замечанию М.П. Петрова, «система исполнительной власти не только действует в неопределенном законодательно правовом пространстве, она фактически основана на дуализме верховного управления и дублировании механизмов ответственности Президента и Правительства» [4, с. 206].

Отсутствие конституционного «размежевания» политической деятельности между президентом и председателем правительства приводит к разделению осуществления функций внутренней и внешней политики самостоятельно президентом на его усмотрение. При этом государственное управление, основанное на таком «размежевании», может осуществляться, по нашему мнению, по одной из трех моделей соотношения президентских и правительственных полномочий. Данные модели можно условно обозначать следующим образом: «сильный президент — слабый председатель правительства»; «сильный президент — сильный председатель правительства»; «слабый президент — сильный председатель правительства». Возможно существование и четвертой модели: «слабый президент — слабый председатель правительства», которая будет иметь место лишь при ведущей роли парламента в жизнедеятельности государства и его центрального места в системе органов государственной власти. При этом следует иметь в виду, что выбор той или иной модели возможен при существующей юридической конструкции организации федеральной исполнительной власти, предусмотренной Конституцией Российской Федерации.

Таким образом, в руках Президента РФ сосредотачиваются не только контрольно-распорядительные полномочия в отношении федеральных органов исполнительной власти, но и полномочия, позволяющие формировать (реорганизовывать) их систему и структуру. Следовательно, федеральную исполнительную власть в России осуществляет правительство, руководимое председателем правительства, а возглавляет ее (власть) президент.

Становлению монархизма государственного управления и его юридическому оформлению способствует, как нам видится, избирательное законо-

дательство, или, точнее сказать, — законодательство об образовании (формировании) органов государственной власти.

Невозможно не обратить внимания на тот факт, что в Конституции Российской Федерации отсутствуют указания на способы и порядок образования (формирования) высших органов государственной власти Российской Федерации. Это, в свою очередь, привело к практике принятия федерального закона, которым устанавливается тот или иной способ формирования Государственной Думы и Совета Федерации, при этом сами способы настолько вариативны, что возможно использование различных их видов. К примеру, при выборах депутатов Государственной Думы чередовались разные избирательные системы (смешанная и пропорциональная). Порядок формирования Совета Федерации изменялся неоднократно.

Как показывает отечественный опыт законодательного регулирования, избирательный процесс начинается с «предсезонного периода», во время которого происходит модернизация избирательного законодательства, что иногда приводит к значительному его реформированию. При этом применение новых избирательных инноваций и различного рода экспериментов с избирательной системой обуславливается не только необходимостью ликвидации правовых пробелов в регулировании избирательных отношений, но и диктуется политическими мотивами. Подобная практика постоянной юридической корреляции законодательства о выборах обусловлена больше политической конъюнктурой, нежели вынужденной необходимостью правового регулирования. Это в значительной степени оказывает негативное влияние на легитимность, как свойство публичной власти.

Немаловажным фактором динамичного изменения избирательного законодательства также является отсутствие в Конституции Российской Федерации каких-либо положений и норм, устанавливающих основу избрания высших органов государственной власти. Так, Конституция закрепляет только принципы избрания Президента Российской Федерации, при этом ничего не говорится о принципах, способах, системе, процедуре избрания депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, высшего должностного лица и депутатов законодательных органов субъектов Федерации. В Конституции оговаривается, что государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти (ч. 2 ст. 11), а их система устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (ч. 1 ст. 77).

Более того, законодательные корректировки в прошедших избирательных кампаниях вызвали критические замечания. В частности Н.А. Боброва, анализируя итоги выборов депутатов Государственной Думы VII созыва 18 сентября 2016 г., заключает, что «призрачная либерализация обернулась разгромом оппозиции, поскольку была ничем иным, как ловкой электоральной ловушкой, в которой утонуло 22 млн голосов избирателей, доставшихся в итоге „Единой России“ и, в меньшей степени, партиям системной оппозиции. Как это ни парадоксально, разгром оппозиции на парламентских выборах-2016 осуществлен ею же самой: оппозиционные партии рвали голоса друг у друга» [5, с. 47]. Избирательные технологии, которые получили законодательное закрепление в ходе модернизации избирательного законодательства, по мнению Н.А. Бобровой, «привели к запланированному разгрому непарламентских оппозиционных партий (а частично и парламентских) путем дробления их электората в результате как минимум восьми мер, а именно:

- 1) ликвидация строки „против всех“;
- 2) снижение до 20% и последующая ликвидация обязательного процента явки на парламентских выборах;
- 3) введение проходного барьера с последующим манипулированием им (5-процентный барьер увеличен до 7%, а затем — частично снижен до 5%);
- 4) либерализация порядка создания партий и 5) условий их участия в парламентских выборах;
- 6) бюджетная подпитка партий, преодолевших 3-процентный барьер на выборах в Госдуму;
- 7) ликвидация избирательного залога, что многократно сузило пассивное избирательное право;
- 8) шестикратное (с 0,5 до 3%, т.е. до 15 тыс.) увеличение количества подписей избирателей, необходимых для регистрации кандидата, что делает самовыдвижение уделом политических самоубийц либо таких политических и финансовых тяжеловесов, которые устраняют конкурентов методом договоренностей еще на стадии выдвижения» [5, с. 46].

Парадоксальная ситуация с назначением председателя Государственной Думы, кандидатуру которого предложил президент, что может рассматриваться как явное несоответствие принципу разделения властей. Все это позволяет говорить о том, что «в России представительная власть любого уровня формируется под жестким контролем исполнительной власти. Иными словами, не депутаты формируют правительство, а правительство формирует депутатский корпус» [5, с. 46], резюмирует Н.А. Боброва.

Складывается впечатление, что разработчики Конституции умышленно обошли вопрос относительно порядка и способов образования (формирования) органов государственной власти. К сожалению, можно констатировать, что она не содержит тех норм и положений, которые должны выступать своего рода юридическим каркасом отечественной из-

бирательной системы. Следствием этого конституционного пробела стало принятие «нового» закона на каждые президентские и парламентские выборы. Показателен в этом смысле и порядок формирования Совета Федерации, который также неоднократно менялся. При этом очередное изменение способа формирования Совета Федерации обусловливается необходимостью сделать верхнюю палату парламента более легитимной, так называемой «выборной», обеспечив, таким образом, представительство регионов» [6, с. 20]. Кстати, о непосредственном избрании представителей от субъектов Федерации в Совет Федерации говорится давно. В частности Э.С. Юсубов предлагает избирать двух представителей от каждого субъекта Федерации сроком на пять лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании [7, с. 75]. Одним из доводов о необходимости непосредственного избрания гражданами является то, что Совет Федерации, как одна из палат федерального парламента, народом не формируется.

По нашему мнению, порядок формирования Совета Федерации нуждается в дальнейшей коррекции, а выбор способа его формирования зависит от правовой и представительской природы рассматриваемой палаты Федерального Собрания. Ответ на вопрос: чьи же интересы представляет Совет Федерации — позволит определиться с оптимальным способом формирования данной палаты.

Вызывает научный интерес конституционная поправка относительно права президента назначать в состав Совета Федерации до 10% представителей Российской Федерации от общего числа членов палаты (в настоящий момент это 17 человек). Подобное конституционное полномочие главы государства не соответствует принципу разделения властей, зато является подтверждением особенностей отечественного государственного управления. Напомним, что именно Совет Федерации принимает решение об отрешении Президента от должности и возможности использования Вооруженных сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, равно как и утверждает указы Президента о введении военного и чрезвычайного положений. Подобное можно расценить как проявление конституционного монокра­тизма в системе государственного управления.

В своей монографии К.В. Чепрасов совершенно справедливо отмечает непосредственную связь взаимодействия органов исполнительной власти в Российской Федерации в разрезе государственно-территориального аспекта управления, что находит отражение в централизации и унификации конституционно-правового регулирования их взаимодействия [8, с. 76]

Монокра­тизм пронизывает всю систему государственного управления, в т.ч. в системе государственно-

территориального устройства России. Так, при рассмотрении политико-территориального развития страны А. Медушевский к числу значимых особенностей относит «нестабильность всей конструкции, связанную с неоднократным пересмотром отношений центра и регионов; сверхцентрализованный (унитарный) механизм управления с формальным признанием дуализма институтов субъектов Федерации, выполняющих функцию передачи команд из центра в регионы» [9, с. 25–26]. Принцип федеративного государственного устройства не совпадает с реально сложившимися чрезмерно централизованными механизмами взаимодействия центра и регионов. А.А. Степанова к числу основных проблем российского федеративного государства относит следующие: подмена федеративных принципов управления унитарными, отсутствие оптимального межуровневого разграничения компетенций и конституционных механизмов переплетения общегосударственных и территориальных интересов, — и приходит к выводу, что все это не может не оказывать негативного влияния на эффективность работы государственного механизма и требует скорейшего разрешения [10, с. 23].

Неконкретизированность и очевидное конституционное вмешательство Российской Федерации в пределы совместного ведения Федерации и ее субъектов «ведет к фактической централизации власти при сохранении формальных устоев федерализма» [11, с. 221]. По верному замечанию А.А. Троицкой, «отдельные положения российского законодательства если не делают идею представительства фикцией, то во всяком случае сильно затрудняют приход во власть различных социальных групп, что приводит к риску формирования „узкой“ правящей элиты, опре-

деляющей политику „партии и правительства“ независимо от воли народа» [12, с. 51].

Таким образом, российский монархизм с характерным авторитаризмом и централизмом, проявляющимся в доминировании главы государства в системе высших органов государственной власти, дисбалансе принципа разделения властей, приоритете исполнительной власти по сравнению с иными, пронизывает все сферы государственного управления. Существование единого центра, сконцентрировавшего стратегические полномочия и прерогативы по управлению делами государства и решению вопросов внутренней и внешней политики, стало неотъемлемым атрибутивным свойством российского государственного управления, при этом положения и нормы Конституции Российской Федерации 1993 г. констатируют данную систему организации власти.

При конституционном доминировании исполнительно-распорядительной власти, в силу ее специфики, должны иметь место не только координация с иными органами власти, но и их взаимная ответственность друг перед другом. Обеспечение баланса властных полномочий, гармоничного их распределения между высшими органами государственной власти, установление конституционной ответственности (с конкретными мерами воздействия) органов исполнительно-распорядительной власти за результаты своей деятельности станут действенным механизмом их функционирования. Эти и другие меры будут способствовать стабилизации российской политической системы, позволят избавиться ее от «шатаний» и неопределенности в дальнейшем, что, в свою очередь, должно сказаться положительным образом на развитии самого российского государства и общества.

Библиографический список

1. Керимов А.Д. Государственная организация общественной жизнедеятельности: вопросы теории : моногр. — М., 2014.
2. Авдеев Д.А. Дихотомические особенности федеральной исполнительной власти в России // Современное право. — 2011. — № 10.
3. Кравец И.А. Формирование российского конституционализма: проблемы теории и практики. — М. ; Новосибирск, 2001.
4. Петров М.П. Повышение ответственности вертикали публичной власти в современной России // Правовая политика и правовая жизнь. — 2010. — № 2.
5. Боброва Н.А. Конституционное право как инструмент управления будущим, или Итоги выборов-2016 // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 1.
6. Ныrkova Т.Ю., Петрова Н.А. К вопросу об изменениях порядка формирования Совета Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2009. — № 9.
7. Юсубов Э.С. К вопросу о прямых выборах членов Совета Федерации в контексте реформы избирательного законодательства // Избирательное законодательство: проблемы и пути совершенствования : материалы VII Междунар. науч.-практ. конф. — Томск, 2013.
8. Чепрасов К.В. Конституционализация взаимодействия органов исполнительной власти в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование) : моногр. — М., 2016.

9. Медушевский А. Модель для сборки: российский федерализм XX — начала XXI века в поисках идентичности // Сравнительное конституционное обозрение. — 2017. — № 2 (117).

10. Степанова А.А. Еще раз о федеративном устройстве России // Конституционное и муниципальное право. — 2015. — № 7.

11. Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма. — М., 2006.

12. Троицкая А.А. Пределы публичной власти: конституционно-правовое осмысление // Вестник МГУ. Сер. Право. — 2009. — № 5.