

КОНСТИТУЦИОННАЯ ПАРАДИГМА ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Д.А. Авдеев

Принятая в 1993 году пятая российская конституция стала результатом компромисса, в основе которого лежали различного рода политические предпочтения противоборствующих сил, участвующих в разработке нового Основного закона страны, относительно дальнейшего видения общественного и, пожалуй, самое главное, политико-правового развития государства.

Начатая в конце 80-х годов прошлого века социально-экономическая модернизация, в конечном итоге, привела к политическому преобразованию и ряду правовых реформ всего общественного и государственного устройства. Пройдя путь от многовековой монархии через построение социалистического государства, целью которого являлось дальнейшая трансформация в коммунистическое общество, Россия, вот уже более четверти века, находится в состоянии реализации, возведенных в ранг конституционных принципов – положений, позволяющих характеризовать её как правовое, демократическое, федеративное государство с республиканской формой правления.

Вышеуказанная конституционная характеристика Российской Федерации предопределяет основы организации публичной власти в лице органов государственной власти и органов местного самоуправления. В свою очередь органы государственной власти подразделяются на органы государственной власти Российской Федерации (федеральные) и органы государственной власти субъектов Российской Федерации (региональные или субъектовые). Таким образом, публичная власть представлена тремя видами органов: федеральные, региональные (субъектовые) и муниципальные (местные).

Следует отметить, что Конституция Российской Федерации устанавливает принципы организации и деятельности вышеуказанных органов. К числу таковых относятся: народовластие, распространение суверенитета на всю территорию государства, федерализм, территориальная и государственная целостность Российской Федерации, равноправие субъектов Российской Федерации между собой и в отношении с федеральными органами государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, верховенство федерального законодательства на всей территории Федерации, единство системы государственной власти, разделение властей.

Принципы организации и функционирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации основываются на конституционных положениях, закрепляющих основы конституционного строя, а также принципах федерального законодательства, регламентирующих основы деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации. Органы же местного самоуправления, в силу конституционной обособленности от системы

государственной власти, строят свою деятельность несколько на иных принципах, таких как самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, невмешательство органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления, признание и гарантированность местного самоуправления государством и др. Принцип же разделения властей на местном уровне при организации муниципальной власти не используется.

Принципы организации федеральных и региональных органов государственной власти одинаковы в той мере, в которой это необходимо для осуществления государственной власти. Так, в соответствии с частью 1 статьи 77 Конституции система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральными законами.

Таким образом, принципы организации органов публичной власти (федерального, регионального и местного (муниципального) уровней), предусмотренные Конституцией Российской Федерации и федеральными законами представляют собой конституционно-правовую основу их функциональной деятельности.

Современная российская модель правового демократического, федеративного государства с республиканской формой правления является результатом развития государственно-правовых институтов, которые имеют продолжительную историю своего становления. Для того, чтобы проанализировать в настоящее время качественное состояние публичной власти, равно как и прогнозировать перспективы и тенденции ее дальнейшей эволюции необходимо обозначить те или иные закономерности образования (формирования) органов власти и управления, а также выявить их историческое значение, место и роль в системе государственного механизма.

Ретроспективное исследование функционирования как первичных, так и последующих органов власти и управления показывает, что публичное управление в России изначально формировалось на принципах единоначалия, в основе которого лежали элементы централизма и абсолютизма. При этом в правовом регулировании общественных отношений предпочтение отдавалось воли князя (царя, государя), которая находила свое воплощение в текущем законодательстве. Основываясь на поддержке своих приверженцев и политических соратников, в круг лиц которых входили, как правило, ближайшие родственники, князь, а в последующем царь (государь, российский монарх) проводил, выражаясь современным языком, внутреннюю и внешнюю политику, исходя из интересов правящей элиты.

Социальное расслоение общества, его ярко выраженная иерархичная природа правового статуса человека предопределяли юридический уровень законодательства и не могли не оказывать влияние на организацию органов власти и управления (публичной власти). Следует отметить, что законодательство периода российского абсолютизма основывалось на интересах правящей элиты, «людей благородного происхождения», бояр, помещиков и т.д.,

и т.п. Соответственно правом участия в управлении делами государства имел ограниченный круг лиц. Законодательство менялось не только в силу необходимости вызванной различного рода объективными факторами и обстоятельствами, а чаще всего корреляция происходила в угоду воли «правлящего класса», которая проецировала государственную волю. Данное положение вещей разительно отличается от современной трактовки и, содержательного понимания публичного управления современного государства.

В связи с этим не может не обращать на себя внимание тот факт, что развитие отечественных государственно-правовых институтов управленческого характера происходило в сложных условиях единоличной узурпации власти князя (монарха). Какого бы то ни было органа власти и управления, способного выступать в качестве противоборствующей ему (монарху) политической силы не было. Пожалуй, единственным органом, способным ограничивать единоличную власть царя становится Боярская Дума, роль которой со временем возрастает и с середины XVI века она является уже постоянно действующим органом. Как зачатки представительной, сословной демократии можно рассматривать появление в системе государственного управления Земского собора¹. Однако, полномочия этих и подобных органов носили совещательно-консультативный характер.

Существенное влияние на публичное управление и развитие системы органов власти и управления оказывало расширение государственной границы, в результате войн, вхождения в состав Российского государства территорий различных народов или же распространение российской юрисдикции на иные земли. Это определяло появление «региональной» элиты и, соответственно, сказывалось на отношениях между центральной властью и властью на местах. Можно предположить, что федералистские зачатки организации публичной власти в России начинают зарождаться именно в такие моменты, когда происходит формирование органов власти и управления на местах. В таких условиях происходит децентрализация власти в основе которой лежат интересы центра и региональной элиты.

Безусловно, качественный прорыв в системе государственного управления, который задал новый виток развития отечественной публичной власти, связывают с деятельностью первого российского императора Петра I. Проводимые им реформы государственной и общественной жизни, включая «европеизацию» российского житейского уклада, не могли осуществляться без изменения системы государственного управления.

Оценка результатов государственной деятельности Петра I неоднозначна и по сей день. Помимо создания системы органов прокуратуры, учреждение Сената и образования иных органов государственной власти и управления, подверглось изменению и государственно-территориальное устройство России (в 1708 году было образовано 8 губерний (Московская, Ингерманландская (впоследствии Санкт-Петербургская), Киевская, Смоленская, Азовская,

¹ Шульженко Ю.Л. Очерк российского конституционализма монархического периода. – Москва, 2008. С. 17.

Казанская, Архангелогородская и Сибирская). Эти и другие инновации петровских реформ породили достаточно разветвленный государственный бюрократический аппарат.

Образованный в 1711 году Сенат способствовал становлению абсолютизма в России, сосредоточив в себе управленческие полномочия над центральными и местными учреждениями. В отсутствие царя Сенат обладал правом издания указов, являлся высшей судебной инстанцией, решения которого не подлежали обжалованию. Следует отметить, что после смерти Петра Великого деятельность Сената стала нивелироваться и, была сведена в основном к выполнению функций органа высшего судебного контроля.

Обращает на себя внимание тот факт, что образованные при российском монархе органы всегда играли консультативно-вспомогательную роль, обладали лишь делегированным нормотворчеством. К примеру, Сенат при Петре I, Верховный тайный совет при Екатерине I и Петре II, Кабинет при Анне Иоанновне, Конференция при Елизавете Петровне, Совет при Петре III. Эти органы были небольшими по количеству входящих в них человек. Как показал опыт их функционирования, они не могли вести полномасштабное и оперативное управление государственными делами, что приводило к появлению новых специальных учреждений узкой направленности. Образование отдельного ведомства, специализировавшееся на определенном круге вопросов, способствовало их оперативному рассмотрению и принятию незамедлительных мер. Полагаем, что именно с этого времени (начало XIX века) и началось формирование в России разветвленной самостоятельной иерархичной по функциональному принципу системы органов исполнительной власти.

В целом послепетровское время также характеризуется укоренившимся абсолютизмом государственного управления, который в разные периоды имел различные оттенки. Так, например, находившаяся продолжительное время у власти Екатерина II (1762-1796 гг.) пыталась придать сложившемуся абсолютизму просвещенный характер. Мудрые законы, на основе которых функционирует вся государственная система и живет просвещенное российское общество, население, управляемое неограниченным, но справедливым монархом, было для императрицы идеалом российского правления, что и предопределяло ее политическую деятельность.

Однако, имели места и случаи так называемый «глобальной модернизации» государственного управления. К примеру, Александра I был сторонником преобразования абсолютной монархии в ограниченную – конституционную. В качестве ограничителей абсолютной власти монарха император видел в закреплении принципов организации государственной власти, а также в юридическом провозглашении личных и политических прав, по примеру французской Декларации прав и свобод человека и гражданина 1791 года. Сподвижника в государственных преобразованиях Александр I нашел в лице М.М. Сперанского, предложившего взять за основу организации центральных и местных органов власти принцип разделения властей. Однако реформаторские идеи преобразования абсолютной монархии в ограниченную не нашли должной поддержки со стороны сенаторов и министров.

В 1810 году был учрежден Государственный Совет, являющийся опять-таки законосовещательным органом, в компетенцию которого входили полномочия, связанные с разработкой законов и последующим утверждением их императором, обсуждением вопросов войны и мира, рассмотрением ежегодной сметы государственных доходов и расходов, а также отчетов министерств.

Начавшаяся Отечественная война 1812 года прервала осуществление плана мероприятий по преобразованию России в конституционную монархию и после ее окончания они не были продолжены. Идеи об отмене крепостного права и проведения ряда крупных реформ государственной направленности, касающихся изменения организации публичной власти в России, в том числе принятие Конституции, стали результатом выступления вошедшее в историю как восстание декабристов в 1825 году на Сенатской площади.

Попытки отмены крепостного права и принятие Конституции были отвергнуты сменившим своего брата Николаем I, который ратовал за сохранение абсолютной монархии как единственно приемлемой формы правления для России.

Только в 1861 году во время царствования Александра II было отменено крепостное право и проведен ряд государственных реформ (земская, судебная). Однако, существенных изменений, связанных с организацией государственной власти, не происходило, не была принята и Конституция. «Народные волнения» и призывы к социально-экономическим изменениям политического характера, выражающиеся часто в террористических акциях, приведших в частности к убийству Александра II в 1881 году, не смогли повлиять на ограничение абсолютной власти монарха и появление высшего законодательного представительного органа власти – парламента.

Неограниченность власти монарха, а также отсутствие политической оппозиции, затрудняло становление высшего законодательного представительного органа. Как таковая необходимость в парламенте отсутствовала, видимо в силу того, что как монарха, так и правящую элиту, другие имущественные слои российского общества, устраивало положение дел и подобная модель публичного управления.

Новый император Александр III выступал за сохранение и развитие основных постулатов на которых зиждилось российское государство – православие, самодержавие и народность. Российский монарх оставался по-прежнему Абсолютом верховной власти, сосредотачивающим в своих руках значительных объем полномочий и прерогатив. Власть императора оставалась неограниченной, а существующие на тот момент Государственный совет и Кабинет министров являлись совещательными органами при Императоре и не могли никаким образом ограничить его власть.

Законодательная власть была сосредоточена в руках российского императора и только в начале XX века были реализованы попытки создания Парламента в лице Государственной Думы и Государственного Совета. При Николае II начинается процесс самоограничения абсолютной власти монарха. Так, 18 февраля 1905 года разрабатывается законопроект об образовании выборного представительного органа. 6 августа этого же года принимается

закон об учреждении Государственной Думы, в соответствии с которым ей отводилась только законосовещательная функция, в последующем Манифест 17 октября 1905 года «Об усовершенствовании государственного порядка» значительно расширил полномочия Думы. Согласно Манифесту, Государственная дума получала право принимать законы.

Интересно, что в юридической литературе встречается мнение, что принятые в начале XX века документы, изменившие 23 апреля 1906 года Основные государственные законы Российской Империи, такие как – Манифест об учреждении Государственной Думы от 6 августа 1905 года, Высочайший Манифест об усовершенствовании государственного порядка от 17 октября 1905 года, Манифест о переустройстве Государственного Совета от 20 февраля 1906 года, представляют собой первую российскую конституцию. С этой позицией трудно не согласиться, так как, данные акты закрепили основы государственного управления, разграничили власть между Императором и Государственной Думой, провозгласили политические права и свободы, такие как свободу совести, слова, собраний и неприкосновенность личности. А подобные признаки, в настоящее время являются непременным атрибутом любого цивилизованного государства и отражаются в его конституции.

Согласно указанным актам, происходит размежевание компетенционных полномочий между образуемыми органами и Императором. 19 октября 1905 года Совет министров становится высшим постоянным правительственным учреждением. Исполнительная власть в лице ее исполнительно-распорядительных органов получила правовую регламентацию их деятельности, что способствовало ее развитию и дальнейшему влиянию на организацию публичной власти и в итоге привело к их привилегированному положению в России по сравнению с законодательной и судебной властями. Видимо не без оснований в настоящее время именно исполнительные органы как федерального, так и регионального уровня, сосредоточившие в себе значительный объем властных полномочий по управлению общественными процессами, используя при этом арсенал финансово-экономических средств, позволяют рассматривать их как авангард органов государственной власти Российской Федерации.

Несмотря на произошедшие изменения в государственном управлении за императором сохранялся статус главы исполнительной и законодательной власти, которую он осуществлял совместно с двухпалатным парламентом¹.

Таким образом, к началу XX века организацию публичной власти в России можно охарактеризовать как ограниченную (дуалистическую) монархию, которая имела сегментарную государственную форму, предполагающую определенное разделение функциональных обязанностей между различными государственными и институтами при осуществлении политической власти. Сама же публичная власть характеризовалась отсутствием системы сдержек и противовесов, доминированием императора,

¹ См.: Авдеев Д.А. Форма правления в России (краткий конституционный очерк) // Издательство Тюменского государственного университета. Тюмень, 2015. С. 67-76.

централизацией, преобладанием авторитарных методов управления при наличии ограниченных демократических свобод и самостоятельности местного самоуправления¹, отсутствием полноценного парламента и конституции.

Последующая модернизация публичной власти в России, вызванная буржуазной революцией в феврале и социалистической в октябре 1917 года привела к изменениям в форме государственно-территориального устройства и форме правления. Провозглашение России республикой и установление федеративной формы устройства пришли на смену начавшемуся переходу от абсолютной монархии к ограниченной. Социалистическая революция имела целью полное (тотальное) уничтожение прежнего режима, порядка управления и установление новой системы публичной власти социалистического типа.

Публичная власть в советский период прошла несколько этапов в своем развитии. По нашему мнению, период, начиная с октябрьской революции 1917 года и заканчивая принятием второй Конституции РСФСР 1937 года, следует рассматривать не столько как время становления и формирования советской системы государственного управления и права, сколько поэтапную трансформацию сохранившейся централизованной модели управления абсолютной монархии.

При этом происходит срастание партийного и государственного управления. Принятая в 1936 году Конституция СССР и Конституция 1937 года РСФСР, формально соответствовали показателям прогрессивного развития государства и права, закрепляя ряд важных политических и личных прав и свобод граждан, устанавливая демократическую основу функционирования органов власти и управления. Однако в действительности ситуация была крайне противоположная. Уничтожив политических соперников и возможных оппозиционеров в публичном управлении И. В. Сталин создал жесткую централизованно-авторитарную систему единоличного публичного управления, сравнимую с характеристиками абсолютной монархии.

После смерти И.В. Сталина и очередной борьбы за верховную власть между его сподвижниками и соратниками публичное управление не изменилось. По словам В.М. Сырых «созданное по сталинским рецептам Советское государство было ординарным полицейским бюрократическим государством, в котором представительные органы не обладали реальной властью, преобладал центристский принцип управления, процветали бюрократизм и произвол, отсутствовала свобода слова и свобода мысли»².

Советский период развития отечественной публичной власти позволяет выделить свойственные государственному управлению такие особенности как отсутствие политической оппозиции, установление принципа демократического централизма и сохранение прежнего, привычного для российского государства, монархического принципа единоначалия с той лишь разницей, что теперь в качестве основного источника власти выступал не единоличный монарх, а

¹ История государства и права России: учебник: в 2 т. / под общ. ред. В.М. Сырых. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. С. 360-361.

² Там же. С. 311.

централизованная система коллегиальных органов – советов, возглавляемая партийной элитой, руководимая избранным Секретарем.

Принцип демократического централизма говорит о его важной особенности – образование большинства органов государственного управления представительными органами. Есиева Ф.К. подмечает, что органы государственного управления не только образовывались представительными органами, но и были подотчетны им в своей деятельности, ответственны перед ними. Государственные органы, построенные по принципу двойного подчинения, находились в сложном взаимодействии друг с другом. В процессе этого взаимодействия складывалась система взаимосвязей между отдельными звеньями органов государства, которая обеспечивала внутреннее единство их деятельности. При двойном подчинении наблюдалась подчиненность органа государственного управления по двум линиям: по горизонтали – соответствующему органу государственной власти (Совету) или органу государственного управления общей компетенции по вертикали – вышестоящему органу государственного управления¹.

Отрицание принципа разделения властей способствовало формированию и укреплению исполнительно-распорядительных органов нового формата. Принципы единства и полновластия представительных учреждений предопределили формирование единой, обусловленной, в частности федерализмом и принципом демократического централизма, системы представительных органов власти. Альтернативой принципу разделения властей стало распределение компетенции и полномочий между государственными органами².

В этой связи, советская система публичного управления имеет еще одну свойственную ей особенность, которая в дальнейшем оказала существенное влияние на современную конституционную парадигму отечественной публичной власти – это ведущая роль и значимость в системе государственного управления исполнительно-распорядительных органов.

Складывающаяся веками российская система органов государственной власти и управления свидетельствовала о формировании монархической формы правления. Несмотря на изменения внешних признаков, характеризующих форму государственного правления, нельзя не упомянуть внутреннее, сущностное содержание, которое сохранило традицию централизации государственной власти и авторитарных принципов управления. По верному замечанию Н.П. Носовой «образование СССР существенно изменило весь государственный аппарат страны, хотя принципиальная схема организации власти и управления оставалась прежней»³.

¹ Есиева Ф.К. Конституционно-правовые основы взаимодействия законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти: советский и российский постсоветский опыт / Ф.К. Есиева // Право и политика. 2011. №5. С. 868.

² Там же. С. 867.

³ Носова Н.П. Государственные институты России в IX-XX вв. (опыт истории государственного управления): учебник 2-е изд., доп. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета. 2010. С. 232.

С момента принятия 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации начался качественно новый этап в эволюции публичного управления и установление его конституционных основ.

Современная парадигма публичной власти в Российской Федерации несмотря на провозглашение в Конституции ряда новых политико-правовых ценностей, а также пересмотра прежних положений организации системы органов публичной власти, сохранила, к сожалению, некоторые свойственные дореволюционному и советскому периоду особенности публичного управления, которые нашли свое отражение на функционировании системы органов государственной власти и местного самоуправления.

Остановимся на нескольких основных, характеризующих российскую публичную власть, особенностях.

Во-первых, это слабость развития элементов парламентаризма. Следует констатировать, что в настоящее время сохраняется политическая незначительность парламента – Федерального Собрания Российской Федерации и его место, и роль в системе государственного управления. Об этом, в частности свидетельствуют компетенционные полномочия Государственной Думы и Совета Федерации. Анализ их количественного и качественного показателей позволяет прийти к выводу, что по сравнению с объемом компетенционных полномочий Президента, обе палаты Федерального Собрания значительно уступают главе государства. В соответствии с Конституцией Российской Федерации объем прерогатив Президента втрое больше чем соответственно полномочия каждый из палат Парламента. Следует отметить, что к ведению Государственной Думы и Совета Федерации относятся в основном кадровые вопросы (назначение или одобрение кандидатур тех или иных высших должностных лиц).

У российского парламента отсутствуют контрольные полномочия над деятельностью органов исполнительной власти. В соответствии со статьей 94 Конституции Федеральное Собрание является представительным и законодательным органом Российской Федерации. Право Государственной Думы, в соответствии с пунктом «в» статьи части первой статьи 103 заслушивать ежегодные отчеты Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой, нельзя рассматривать как проявление парламентской ответственности Правительства, так как по результатам таких заслушиваний и ответов на поставленные депутатами вопросов, не принимаются какие-либо меры (санкций) в отношении отдельных министров или всего Правительства, могущих привести к их отставке.

Однако, это не означает, что депутаты не могут воспользоваться процедурой вотума недоверия, предусмотренного в статье 117 Конституции. В любом случае при выражении недоверия окончательное решение принимает Президент и само выражение недоверия Правительству со стороны Государственной Думы не означает отставку Правительству или отдельных его министров, а, в свою очередь, может привести к роспуску самой Государственной Думы.

Нельзя не вспомнить слова немецкого мыслителя XIX века Л. Штейна, который считал, что государство тогда сможет выполнить свою главную роль, «когда исполнительная власть в государстве будет верно и надежно служить власти законодательной. В этой субординации – гарантия превращения просто государства в государство правовое и залог сохранения им данного качества»¹.

Политические партии, Общественная палата Российской Федерации по справедливому замечанию В.В. Гончарова, «отстранены от реального участия в определении стратегии и тактики государственного управления обществом и страной, отсутствует действенный механизм контроля за органами исполнительной власти и их должностными лицами»².

Дореволюционные ученые-правоведы считали, что парламентаризм хорошо действует при условиях значительного политического развития широких слоев населения и существования немногих хорошо организованных, крупных политических партий³. К примеру, А. А. Жилин, М. М. Ковалевский и др. рассматривали парламентаризм как режим, при котором правительство формируется из членов политической партии или коалиции партий, имеющих большинство в парламенте, и ответственно перед ним. Согласно этой модели, законодательная власть явно возвышается над исполнительной.

Котляревский С.А. полагал, что парламентаризм состоит в идеи солидарности правительства и представительства. Алексеев А. А. считал, что парламентская форма правления представлена как система взаимоотношений между министерствами и парламентом, построенная на теории разделения властей, но вместе с тем отклоняющаяся от нее в одном аспекте, а именно: правительство не только независимо в своей деятельности от партий и законодательного органа власти, но даже стоит выше него в силу его беспартийности и воплощения в нем идеи государства⁴.

Тем не менее выделяли и минусы парламентаризма, к числу которых относили неотъемлемый его элемент – партийность, приводящую на деле нередко к «олигархическому правлению кучки политиков-профессионалов»⁵, неустойчивость правительства, неизбежную в государствах с многопартийным составом народного представительства. Недостатками многопартийности Б.Н. Чичерин считал следующее: партийная принадлежность дает человеку «систематически одностороннее направление». Член партии смотрит на все ее глазами и ее интересами политической борьбы. Например, член оппозиционной партии привыкает смотреть на правительство только отрицательно. Все интересы связаны с тем, чтобы одолеть противника. Все при этом приносится в

¹ См.: История политических и правовых учений: учебник для вузов / под общей ред. В. С. Нерсесянца. М. Изд. Группа ИНФРА. М. КОДЕКС, 1995. С. 488.

² Гончаров В.В. Проблемы выбора оптимальной системы исполнительной власти в Российской Федерации // Современное право. 2010. № 6. С. 44.

³ Ерыгина В.И. Теоретические проблемы парламентаризма в истории политико-правовой мысли России конца XIX-XX в. // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 7. С. 29.

⁴ Там же. С. 29-30.

⁵ Жилин А.А. Учебник государственного права (пособие к лекциям). Ч. 1. Общее учение о государстве в связи с основными началами иностранного государственного права. Пг.: Типография Б.М. Вольфа, 1916. С. 360.

жертву узкопартийным, а не государственным целям. Для победы сторонники различных партий призывают к самым низменным потребностям масс. Непрерывная борьба ведет к ослаблению правительственной власти, ее силы расходятся на борьбу с оппозицией. К числу достоинств многопартийной системы Б.Н. Чичерин называет наличие оппозиции, не прощающей власти промахов, сдерживающей бюрократизацию и заставляющей правительство действовать эффективно¹.

Таким образом, в дореволюционной юридической литературе складывалось неоднозначное отношение к парламентаризму. Либералы полагали, что парламентаризм будет являться перспективным режимом, в сторону которого развивается современное конституционное государство². Консерваторы рассматривали парламентаризм источником политического и социального кризиса, злом, заключающим в себе начало деморализации и разложения³.

Ключевой проблемой парламентаризма является также особенности взаимоотношения партийного парламента и правительства, формируемого победившей на выборах партией. Она связана с вопросом о контроле парламента над политикой исполнительной власти. Еще М.М. Ковалевский говорил, что способы формирования правительства имели существенное значение для определения меры ответственности и целесообразности его деятельности. По его мнению, правительство должно формироваться из состава парламента как органа, выражающего господствующее среди населения государства мнение, согласно которому и должна строиться вся политика государства. Ковалевский М. М. выделял несколько вариантов такого формирования в зависимости от разнообразия представленных в парламенте политических партий. При представительстве только двух партий носитель верховной власти назначает представителя одной из них – лидера парламентской группировки большинства – премьер-министром, который назначает остальных министров из состава своих единомышленников.

Нельзя не согласиться с позицией А.Д. Керимова, который рассматривает парламентаризм как сложный политико-правовой и социокультурный феномен, обладающий несколькими сущностными чертами, выражающиеся в трех основных уровнях: «собственно парламентском, т.е. на уровне самого центрального законодательного органа страны, на уровне его взаимодействия с другими государственными институтами и, наконец, на уровне прежде всего политической, правовой и – в более широком плане – общей культуры данного общества, духовной жизни нации»⁴. Следовательно, парламентаризм имеет место быть в случае, когда высшему законодательному и представительному органу – парламенту отводится особая роль в государственном управлении, и

¹ Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Ч. 3. Политика. М., 1898. С. 541-544.

² Котляревский С.А. Власть и право. Проблема правового государства. СПб.: Изд-во «Лань», 2001. С. 269-270.

³ Липранди А.П. (Вольнец А.) Нужен ли России парламентаризм? Дополнение к брошюре «Возможен ли в России парламентаризм?» Харьков: Типография «Мирный труд», 1910. С. 3.

⁴ Керимов А.Д. Государственная организация общественной жизнедеятельности. – М.: Норма: ИНФРА-М. 2014. С. 116.

его ведущая роль заключается не только в законотворческой деятельности, а также в возможности формирования общенационального правительства, отчетности и ответственности последнего перед парламентариями, но и в развитии политической культуры и качественного уровня партийной борьбы за принятие политических решений»¹.

Наличие парламента как высшего коллегиального выборного законодательного органа в системе иных органов власти, равно как и его отсутствие, существенным образом оказывает влияние на развитие государственного управления в стране в целом. Традиционно считается, что наличие работоспособного парламента, в той или иной степени способствует размежеванию полномочий, что, в конечном счете, помогает избежать концентрации властных полномочий в руках главы государства. Парламент всегда рассматривался как орган народного представительства, подтверждающий, что принимаемые им решения (законы) выражают волю большинства. 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, возможность 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.

Функционирование и деятельность парламента всегда связывалась с теорией разделения властей, в соответствии с которой законодательная функция принадлежала выборному коллегиальному представительному органу, это позволяло во многом избежать концентрации властных прерогатив по управлению государством в руках одного органа. Парламент, как правило, играет существенную роль не только в совершенствовании системы государственного управления, но и в становлении и партийной системы.

Таким образом, роль и значение современного российского парламента во многом будет зависеть от совершенствования его конституционно-правового статуса, модернизации способов формирования обеих его палат, отвечающим 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 властных полномочий по участию в формировании высших органов государственной власти, их парламентской ответственности. Повышение политического авторитета Федерального Собрания есть продолжительный и многоэтапный процесс, а мы, как показывает практика, находимся в начале этого пути².

¹ Керимов А.Д. Государственная организация общественной жизнедеятельности. – М.: Норма: ИНФРА-М. 2014. С.118.

² См.: Авдеев Д.А. Парламент в российской системе государственного управления // Евразийский юридический журнал. 2015. № 3. С. 236-238.

Во-вторых, это сохранение дисбаланса в системе публичного управления за счет доминирования исполнительно-распорядительных органов. Как мы показали выше, для российского государственного механизма продолжает оставаться характерным политико-правовой приоритет органов исполнительной власти по сравнению с иными. «Очевидно, что в тех странах, где на практике последовательно проводится принцип разделения властей, - отмечает А.Д. Керимов, - первостепенная, можно даже сказать главенствующая роль в их политических системах принадлежит исполнительной власти»¹.

Сама система исполнительной власти обладает определенной спецификой в основе которой лежит дихотомия. Современная дихотомия федеральной исполнительной власти в России стала складываться в начале 90-х гг. XX века, когда наряду с Президентом в системе высших органов исполнительной власти предусматривалась должность Вице-президента, которая в дальнейшем, по сути, трансформировалась в пост Председателя Правительства.

Содержание дихотомической природы видится в своеобразном «разделении труда» между Президентом и Председателем Правительства. Это позволяет говорить о том, что исполнительная власть на федеральном уровне сосредотачивается как в руках Президента, так и в руках Председательства Правительства, при этом деятельность последнего, как и в целом Правительства подконтрольна главе государства. Подтверждением тому являются конституционные нормы, в соответствии с которыми Президент вправе вторгаться в организационно-функциональную сферу деятельности Правительства, влияя тем самым, на нее существенным образом. Например, Президент вправе отменить решения федерального Правительства (ч. 3 ст. 115), вправе в любое время без мотивирования принять решение об отставке Правительства (п. «в» ст. 83). Президент также может использовать свое полномочие председательствовать на заседаниях Правительства (п. «б» ст. 83)².

Модель «разделенного правления» возникла во французском государственном управлении, где, на первый план в политическом процессе выходит фигура премьер-министра. На него переходит основная ответственность по определению приоритетов и принятию решений, прежде всего в сфере внутренней политики. Роль президента – «главного политического актора, не менее, если не более могущественного, чем глава правительства, по своим полномочиям и воздействию на политический процесс» – несколько сужается ... значимое воздействие ситуации разделенного правления на формирование государственной политики заключается в стимулировании поиска ветвями власти эффективного консенсуса в законодательном процессе. Разделенный партийный контроль может выступить стабилизирующим фактором развития социально-политической системы, не дающим партиям уйти в экстремальные стороны политического спектра, дополнительным к системе «сдержек и противовесов»

¹ Керимов А.Д. Современное государство: Вопросы теории / А. Д. Керимов. – М.: Норма, 2007. С. 100.

² Авдеев Д.А. Дихотомические особенности федеральной исполнительной власти в России // Современное право. 2011. № 10. С. 54.

механизмом взаимоограничения исполнительной и законодательной ветвей власти»¹.

Повторим, что даже при таком сложившемся «конституционном дуализме» за Президентом сохраняется значительный объем полномочий в сфере исполнительно-распорядительной деятельности. Несмотря на полемичность в науке конституционного права статуса Президента и его место в системе разделения властей, мы склонны полагать, что де факто Президент является главой исполнительной власти при размежевании компетенционных полномочий с Правительством Российской Федерации, которое возглавляет Председатель. Президент Российской Федерации «фактически возглавляет всю систему исполнительной власти в стране, а в силу непосредственного участия в формировании судебных органов, органов прокуратуры, в избрании руководителей российских регионов и при наличии полномочий по отрешению от должности различных должностных лиц органов государственной власти – выступает в роли системообразующего органа государственной власти, возвышаясь над всей системой государственного аппарата»².

Президент Российской Федерации, по верному замечанию А.А. Кондрашова, сосредоточил в своих руках колоссальные полномочия, которые не снились ни одному главе государства в демократических странах. Гипертрофия властных полномочий Президента приводит не только к тому, что полностью уничтожается какая-либо конкуренция в высшей чиновничьей элите, но и к тому, что вся система государственного управления выстраивается под главу государства, теряя элементы прямой и обратной связи с населением, субъектами гражданского общества. Президент становится заложником своего понимания любой ситуации, ориентируясь на свои интересы и потребности либо руководствуясь советами лиц, наиболее близких к нему³.

Анализ организации и деятельности органов исполнительной власти федерального уровня позволяет заключить, что система федеральных органов исполнительной власти в России представляет собой основанную на принципах субординации и ответственности структурированную совокупность федеральных ведомств (министерств, агентств, служб, комитетов), подчиненных в своей деятельности высшему коллегиальному органу исполнительной власти – Правительству Российской Федерации, возглавляемому Председателем при непосредственном контроле со стороны Президента Российской Федерации. Властные полномочия Президента с одной стороны и, полномочия Председателя Правительством с другой, подтверждают дихотомическую особенность федеральной исполнительной власти в России. Данные полномочия осуществляются при своеобразном их размежевании труда

¹ Лапшина И.К. Государственная власть в условиях разделенного правления: теоретические аспекты вопроса // История государства и права. 2010. № 15. С. 4-6.

² Гончаров В.В., Жилин С.М. Укрепление президентской власти в России как необходимое условие противодействия центробежным тенденциям в государственном управлении // Современное право. 2010. № 5. С. 18.

³ Кондрашев А.А. Особенности современного формирования политической системы России в контексте характеристики государственного режима // Конституционное и муниципальное право. 2012. №5. С. 31.

(в некоторых случаях нерегламентированными нормами права) между главой государства и высшим коллегиальным исполнительным органом, в результате которого происходит дублирование ряда полномочий, которые могут осуществлять как Председатель Правительства, так и Президент¹.

В-третьих, неразвитость институтов гражданского общества, отсутствие условий для создания полноценной политической системы в основе которой лежала бы межпартийная борьба различных политических сил за право участвовать в осуществлении государственной власти, основанной на поддержке воли избирателей.

В-четвертых, низкий уровень правосознания граждан и плачевное состояние правовой культуры российского общества в целом. О проблематике повышения правосознания граждан, конституционализации их мышления написано много работ и проведено в достаточной степени много проектов различной направленности. Однако, несмотря на это, результаты проводимых мероприятий явно недостаточны и здесь должны быть, предприняты иные меры комплексного характера, которые направлены не только на распространение какой-либо информации о текущем законодательстве и положений Конституции, среди рядовых граждан, но и на повышение правовой культуры государственных и муниципальных служащих. А деятельность и результаты функционирования повседневной работы органов государственной власти и местного самоуправления должны вызывать уважение и доверие со стороны граждан. Согласно статье 18 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Можно и далее продолжить перечислять особенности современной организации публичной власти, выявляя ее особенности и характерные для нее свойства. Однако, полагаем, что вышеназванные нами признаки, предопределяют появление остальных особенностей и свойств, являющихся сущностными характеристиками конституционной парадигмы публичной власти.

Наступил момент переосмысления сущности и социального назначения государства как такового. Пора бы уже осознать, что государство в лице органов публичной власти является той политической организацией общества, которая имеет целью своего назначения – обеспечение достойного существования человека, создание условий и возможности для его самореализации. Недаром Конституция Российской Федерации провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью. Корреляция конституционной парадигмы публичной власти, переоценка социально-значимых ценностей с учетом современного развития государства и общества, в значительной степени позволит решить ряд существующих проблем в российском обществе и государстве.

Как показал опыт отечественного государственного строительства централизм, узурпированность государственной власти, отсутствие качественной политической оппозиции, полноценного диалога между

¹ Авдеев Д.А. Указ. Соч. С. 56.

государством и обществом продолжает выкристаллизовывать все те же проблемы, которые сложились веками. Одним из главных, ключевых вопросов, который стоит на повестке дня, является социально-экономическое благосостояние российских граждан. Преодоление существенного социального разрыва будет способствовать стабилизации политической и правовой ситуации в стране. Непонимание этого сравнимо с политическим инфантилизмом. Динамичное развитие Российской Федерации «возможно лишь путем восстановления и поддержания баланса централизма и децентрализации в государственном управлении, который ныне утрачен в силу преобладания центробежных тенденций»¹.

Следовательно, в настоящее время необходимо проводить дальнейшую корреляцию системы организации публичной власти учитывая вышеописанные обстоятельства. Излишняя концентрация властных полномочий по государственному управлению в одном центре, политическая (конституционная) безответственность органов государственной власти местного самоуправления за результаты своей деятельности, социально-экономическое неравенство, коррупциогенные факторы, бюрократизм, низкий уровень правосознания граждан, становятся основными препятствиями на пути строительства правового, демократического, федеративного и социального государства.

Политико-правовые события начала XXI века ознаменовали политическую борьбу между различными силами, результатом которой стал приход новой элиты, сконцентрировавшей власть в своих руках. По верному замечанию профессора С.А. Авакьяна, «в последнее время конституционное законодательство формируется таким образом, что на смену политическому многообразию приходит обеспеченное нормами законодательства единообразие»². Справедливо утверждение А.А. Кондрашова, что «политическая система РФ стабильна и моноцентрична. Достигается это за счет сосредоточения властных полномочий в руках главы государства и отсутствия каких-либо иных «центров» силы как в рамках системы разделения властей, так и в целом среди субъектов политической системы»³. Как замечает И. Шаблинский «Конституция 1993 года оказалась основой, на которой с помощью как правовых, так и неправовых средств была выстроена совершенно реальная монополия на власть»⁴.

В ходе политического единоборства правящая элита укрепила свои позиции и отбросила своих политических оппонентов на дальние рубежи. В связи с этим накал политической борьбы угас, и на политической арене образовалось некоторое затишье, имитирующее определенную стабильность⁵.

¹ Гончаров В.В., Жилин С.М. Укрепление президентской власти в России как необходимое условие противодействия центробежным тенденциям в государственном управлении // Современное право. 2010. № 5. С. 17.

² Авакьян С.А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2012. №3. С. 6.

³ Кондрашев А.А. Указ. Соч. С. 21.

⁴ Шаблинский И. О русской конституционности в XXI веке и «потерянном» десятилетии // Сравнительно конституционное обозрение. 2012. № 3 (88). С.27-28.

⁵ Авдеев Д.А. Российская форма правления в XXI веке: иллюзия реформы или время перемен? // Современное право. 2012. № 12. С. 13.

Так, например, после выборов в Государственную Думу в декабре 2011 года прошла волна народных возмущений посредством митингов и демонстраций относительно использования на выборах пропорциональной системы, вместо смешанной, как это было ранее. Последующее президентское послание Президента Д.А. Медведева Федеральному Собранию показывает, по словам С.А. Денисова, что «он намерен октроировать изменения в законодательстве, касающиеся политической системы, без обсуждения их в обществе, хотя еще недавно он был инициатором общественного обсуждения законопроектов. Поведение руководства страны сегодня напоминает поведение Николая II в период с 1905 г. После первых выступлений масс в Москве Послание Президента РФ Федеральному Собранию становится похожим на царский манифест 17 октября 1905 г. с обещаниями демократических свобод»¹.

Также критически оценили президентское послание В.А. Лебедев и В.В. Киреев, которые обратили внимание на то, что «озвученные в Послании Президента РФ тезисы: «дать гражданам больше возможностей влиять на политику Российского государства», «надо дать всем активным гражданам законную возможность участия в политической жизни». Во-первых, употребление слово «дать», применительно к участию граждан в политической жизни, т.е. осуществлению народовластия, вызывает вопрос о том, а кто «дает» такую возможность, если единственным источником власти согласно ст. 3 Конституции РФ является народ? Если подвергнуть анализу ст. 32 Конституции РФ, то такая возможность уже «дана» конституционными нормами! Другое дело, гарантирована ли эта возможность, стала ли она реальностью, в том числе и в результате действий Президента РФ, который, как известно является гарантом Конституции РФ. В результате анализа этих положений может сложиться впечатление, что президент РФ «дарует» то, что уже предусмотрено конституционными нормами, тогда как его задача гарантировать их реализацию, использовать свои немалые властные полномочия для обеспечения эффективности всех форм осуществления народовластия»².

Нуждается и в развитии институт конституционно-правовой ответственности. Следует поддержать мнение И.А. Кравца, что «требование ограниченного правления должно порождать такие формы конституционной ответственности, которые препятствовали бы выходу различным органам государства за пределы собственной компетенции и являлись бы средством нейтрализации их неконституционных действий и решений»³.

Достижение высоких параметров эффективности системы органов государственной власти в РФ связано с оптимизацией таких взаимозависящих в системном взаимодействии составляющих, как: рациональность централизованно-сегментарного разделения властной компетенции;

¹ Денисов С.А. Конец этапа контрреформ в государственном праве России? / С.А. Денисов // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 36.

² Лебедев В.А., Киреев В.В. Главное – конституционализм! (Пути развития российской демократии) // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 2. С. 7-8.

³ Кравец И. А. Ответственность в российском конституционализме: преобразование или развитие? // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. статей. Часть 27 / Под ред. В.Ф. Воловича. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 2005. С. 189.

соразмерность функций Президента РФ по обеспечению конституционно-правового баланса властных интересов; оптимальность взаимосвязей системных элементов – органов государственной власти; организационно-структурная рациональность элементов – органов государственной власти в Российской Федерации. Следует отметить, что в процессе конституционного строительства в РФ не усматривается ярко выраженных признаков концептуальной модели развития, на основе которой производились бы взвешенные и последовательные изменения конституционно-правовых норм¹.

Вышеизложенное позволяет говорить, что продолжают играть существенную роль факторы и обстоятельства, вызывающие кардинальные преобразования государственного и общественного устройства российского общества, которые, по сути, выступают в качестве детерминантов в становлении отечественной конституционной парадигмы публичной власти. Как мы выяснили, происходящие в определенные исторические промежутки изменения в государственном строительстве имеют много общих признаков и характерных свойств, придающих им специфический характер развития российской государственности².

К числу таковых, по нашему мнению, следует отнести то, что любые изменения организации публичной власти, равно как и различного рода государственно-правовые реформы, в том числе изменения правового статуса высших органов государственной власти, образование новых, ликвидация существующих, осуществляются, как правило, несвоевременно, в период, когда необходимость в таких реформах потеряла актуальность, а их значимость невелика. Как показывает исторический опыт отечественного государственного управления реформы общегосударственного значения и общественного характера носят затяжной характер. И не всегда в процессе их претворения в жизнь задуманное реализуется до конца.

При этом осуществление таких реформ, а, равно как и принятие каких-либо неотложных мер, осуществляется тогда, когда требующие изменения обстоятельства и основанные на них отношения вступили в последнюю фазу своего развития и необходимость в проведении реформы уже отпадает или же не будет иметь ожидаемого эффекта, а предпринимаемые усилия требуют мер иного характера и содержания. К примеру, переход к ограничению абсолютизма и установление конституционной монархии в результате начавшихся в 1905-1906 годах преобразований государственного управления, а также после февральской революции 1917 года, был прерван октябрьской революцией, которая положила начало новому развитию государственных институтов. В это время были предприняты меры к образованию высшего законодательного представительного коллегиального органа власти – двухпалатного парламента в лице Государственной Думы и Государственного Совета, приняты конституционные акты, ограничивающие в той или иной степени власть

¹ Чепунов О.И. Конституционно-правовые аспекты модернизации органов государственной власти в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 9.

² Винниченко О.Ю. Российская государственность в контексте цивилизационного развития: /О.Ю. Винниченко/ Учебное пособие. 2-е изд. Тюмень: Издательство Тюменского Государственного университета, 2008. 172 с.

императора и закрепляющие основные права и свободы личности. Однако все реформаторские идеи и шаги, направленные на построение в России модели конституционной монархии, которые прошли некоторые западноевропейские монархии, были поглощены волной революционного движения партии большевиков, положившей конец всем начинаниям и ознаменовавшей собой новый виток в развитии государственности.

Можно резюмировать, что любые изменения государственной жизни, любые реформы организационного характера, касающиеся основы публичного управления невозможны без принудительного их проведения. С момента провозглашения России Империей и закрепления абсолютизма публичного управления, выражающегося в монархической организации государственной власти, государство в лице Императора не испытывало потребности в самоограничении или создании иных органов государственной власти, разделяющих государственное управление наряду с главой государства. Социально-экономические преобразования, были взаимосвязаны с комплексом политических мероприятий, которые должны были быть направлены на совершенствование государственного управления, а также модернизацию модели организации государственной власти, обеспечивающих эффективность ее функционирования. С большим трудом находили поддержку идеи о принятии Конституции, закрепляющей личные и политические права и свободы, возможности образования высшего представительного коллегиального органа власти, обладающего законодательными и иными полномочиями.

По мнению О. Зазнаева «принято считать, что России нужна сильная президентская власть, которая способна обеспечить политическую стабильность и эффективное управление в стране. Однако стремление к стабилизации системы вступает в противоречие с требованиями демократизации. Российская полупрезидентская система с ярко выраженными элементами президенциализма консервирует монархический режим, препятствуя реальной политической конкуренции развитию плюралистичности. А потому ослабление президентских составляющих формы правления и усиление парламентских элементов (при условии их «рационализации») при прочих благоприятных факторах способны создать эффективную и демократическую систему власти в стране¹.

Таким образом, современная отечественная конституционная парадигма публичной власти нуждается в корреляции, а это, в свою очередь, требует разработки научно обоснованной, экономически выверенной комплексной концепции развития системы публичной власти, основанной на конституционно-правовых ценностях. Надеемся, что разработка и реализации такой концепции позволит уйти от вековых проблем российской государственно-правового характера.

¹ Зазнаев О. Российская форма правления: прошлое, настоящее и будущее // Сравнительное конституционное обозрение. № 4(57). 2006. С. 11.