

## ВЫСШИЕ ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В ПРОЦЕССЕ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ

*Авдеев Д. А.*<sup>1</sup>

Анализируя некоторые аспекты исторического развития российской системы высших органов власти и управления, этапы их становления, современное состояние конституционно-правовой системы функционирования высших федеральных органов государственной власти между собой и принципы организационной деятельности, можно выделить отличительные черты отечественной системы высших органов публичной власти и управления.

Полагаем, что настало время для проведения определенного рода корреляционной работы, направленной на совершенствование конституционно-правового статуса высших органов государственной власти и управления. Их гармоничное взаимодействие должно способствовать эффективному функционированию государства – основной целью, которого является обеспечение правовой свободы личности. В настоящее время, сложившийся дисбаланс в отношениях между Президентом, Правительством и Федеральным Собранием Российской Федерации, подкрепляется существующими нормами конституционного законодательства.

Тенденция авторитарного государственного правления, складывающаяся на протяжении многих веков, стала атрибутивным признаком российской формы правления. При этом наметившийся крен в сторону расширения публично-правовых полномочий и возможностей главы государства по вопросам внутренней и внешней политики, в конце XX века получил юридические привилегии и прерогативы, в основе которых лежат соответствующие конституционные возможности Президента Российской Федерации. Именно нормы Конституции Российской Федерации 1993 г. расширили круг президентских полномочий, обозначив, тем самым его особый конституционно-пра-

---

<sup>1</sup> *Авдеев Дмитрий Александрович*, к.ю.н., руководитель Тюменского отделения Межрегиональной ассоциации конституционалистов России, доцент кафедры конституционного и муниципального права Тюменского государственного университета

вой статус, который до сих пор является предметом дискуссий. Основанные на конституционных нормах положения федерального законодательства укрепили заложенный в Конституции распределительный арсенал компетенционных полномочий между высшими органами государственной власти и управления с доминирующей ролью главы государства. Об этом свидетельствуют последние поправки, вносимые в Конституцию. В частности, согласно части 2 статьи 95 Конституции Российской Федерации Президенту предоставляется право назначать в Состав Совета Федерации представителей Российской Федерации, число которых должно составлять не более 10 % от числа членов Совета Федерации – представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Также Президент получает право назначать прокуроров субъектов Российской Федерации. В целом анализ конституционных норм, свидетельствует о явном преимущественном положении главы государства, который обладает преобладающим объемом компетенционных полномочий по сравнению с иными высшими органами государственной власти<sup>1</sup>.

Нельзя отрицать централизованный, авторитарный характер российской публичной власти. Однако, данный централизм, авторитаризм, должны иметь определенные юридические пределы и рамки, избавляющие от излишнего, чрезмерного, а порой и не нужного, вмешательства главы государства в решение тех или иных вопросов. Иными словами, централизм, авторитаризм, концентрация властных полномочий в руках Президента Российской Федерации должны носить конституционно ограниченный характер. Если считать, что «авторитаризм как элемент практики осуществления политической власти обуславливается особенностями переходного периода от неправового прошлого к новой демократии»<sup>2</sup>, то в нашей стране этот период явно затянулся.

Фундаментом организационно-правовой деятельности высших органов государственной власти и управления должны выступать конституционные нормы нового правового качества, соответст-

---

<sup>1</sup> См: *Авдеев Д. А.* Баланс полномочий высших органов государственной власти: принцип разделения или распределения? // Государство и право. 2014. № 4. С. 36–49.

<sup>2</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации // Под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. М.: Эксмо, 2009. С. 19.

вующие не только правилам юридической техники, но и отвечающие параметрам определенной модели формы правления. Данные нормы и положения Конституции должны быть лишены юридической аморфности, двусмысленности и неоднозначности их толкования. Содержание указанных норм и положений должны быть менее декларированными и более жизнеспособными.

Установленная Конституцией Российской Федерации 1993 г. парадигма публичной власти, основывается на принципах, которые ранее не использовались в организации публичной власти, более того, отвергались. Речь, в частности, идет о принципе разделения властей, который с трудом реализуется на практике в силу отсутствия важного его составляющего – системы сдержек и противовесов. По верному замечанию Ж. И. Овсепян, сформированная в РФ в конце XX – начале XXI века система разделения властей «не срабатывает» в части ее сдержек и противовесов, наталкиваясь на фактор однопартийной принадлежности органов и должностных лиц законодательной и исполнительной ветвей власти. Российская практика начала XXI века показывает, что одно из первоочередных направлений преобразований в государстве, стремящемся к политико-организационному самоопределению через «разделение властей», – это формирование многопартийной системы<sup>1</sup>.

Конституционное провозглашение принципа разделения властей как основы организации государственной власти в России стало определяющей в развитии отечественной государственности. Однако формальное провозглашение принципа разделения властей не свидетельствует о его скорейшей, как показало время, реализации в политико-правовой действительности.

Как показывает практика государственного управления, предусмотренные Конституцией система и порядок организации публичной власти не может изменяться произвольно, без учета тех или иных обстоятельств, способствующих совершенствованию формы правления, иначе это может привести к стагнации или даже деградации процесса становления государственно-правовых институтов.

---

<sup>1</sup> Овсепян Ж. И. Система высших органов государственной власти в России (диалектика конституционно-правовых основ с начала XX по начало XXI в.). Ростов н/Д, 2006. С. 580.

Поэтому любое изменение формы правления должно носить выверенный, обусловленный объективной необходимостью, характер. Искусственное же изменение формы правления, вмешательство в эволюционный ход ее развития может пагубно сказаться на непосредственном развитии организации высших органов государственной власти и, как следствие, иметь весьма негативные последствия. Поэтому определить степень необходимости подобных изменений порой представляется затруднительным или же наоборот данные изменения могут быть излишними и несвоевременными.

Примером принудительного изменения формы государства может послужить Октябрьская революция 1917 г., в ходе которой произошла кардинальная модернизация формы государства. Как известно, подверглись реорганизации не только система органов публичной власти и управления, но была коренным образом изменена территориальная ее организация. При этом способы и методы осуществления публичной власти, не претерпели какой-либо трансформации, а скорее даже наоборот, получили все более выраженный централизованный характер, исключая, какую бы то ни было степень самостоятельности органов власти и управления, находящихся в иерархической структуре.

В конце 80-х – начале 90-х гг. XX в. наступил период в развитии отечественной формы правления, приведший к закреплению Конституцией Российской Федерации 1993 г. новых основ политического и социально-экономического общественного строя. Вновь была реорганизована система органов публичной власти, принципы их организации и деятельности, произведена реконструкция публичной власти в соответствии с новыми постулатами. Нельзя не согласиться с И. А. Кравцом, что доминирование главы государства, который не включен в структуру исполнительной власти, но наделен широким перечнем характерных для нее полномочий, продолжает свидетельствовать о преемственности неизжитой традиции сильной монархической власти в истории России<sup>1</sup>. Таким образом, мы видим, что форма правления в очередной раз подверглась переработке через процесс ее конституционализации в условиях политической борьбы и социально-экономического кризиса.

---

<sup>1</sup> *Кравец И. А.* Конституционализм и российская государственность в начале XX века. Учебное пособие. М., Новосибирск, 2000. С. 345–346.

В настоящее время, к сожалению, не предпринимаются какие-либо существенные попытки для модернизации и повышения эффективности деятельности и функционирования высших органов государственной власти. Хотя, по нашему мнению, опыт действия Конституции показывает, что назрела необходимость в принятии определенных мер для гармоничного распределения властных полномочий и ухода от моноцентризма. Так, например, можно наделить Государственную Думу полномочиями по реальному участию в назначении не только Председателя Правительства, но и «министров-силовики», установить парламентскую ответственность Правительства за проводимые им реформы и их последствия. Эти и другие меры, полагаем, будут способствовать становлению баланса в отношениях между высшим законодательным (представительным) органом власти и высшим коллегиальным органом исполнительной власти.

В существующем векторе преобразований отмечается бессистемная тенденция централизации системы органов государственной власти через «уточнения» элементов российского централизованно-сегментарного разделения властной компетенции<sup>1</sup>.

Дальнейшая модернизация органов государственной власти невозможна без определенной концепции ее совершенствования, определяющая конкретные меры, способствующие образованию баланса властных полномочий между высшими органами власти. Если принцип разделения властей предполагает распределение основных государственных управленческих функций (законодательных, исполнительных и судебных) между органами государственной власти, то, следовательно, государственная власть должна была рассредоточена между ними во избежание сосредоточения основного объема полномочий в руках органов, имеющих одну и ту же правовую природу.

Конституционно образованный дисбаланс в системе разделения властей нуждается в пересмотрении, если мы действительно хотим, создать равные по силе органы власти, конструктивная обо-

---

<sup>1</sup> Добрынин Н. М. Новое в законодательном регулировании вопросов государственного строительства // Конституционное и муниципальное право, 2010. № 5. С. 27.

собленность которых позволяет решать вопросы ограниченные их компетенцией и прерогативами, обусловленными в свою очередь, природной принадлежностью к той или иной ветви власти.

Явный перевес полномочий в сторону Президента лишает возможностей остальным политическим субъектам, выступая в роли сдерживающих элементов, противостоять ему как того требует система сдержек и противовесов. Повторим, что отсутствие контрольных полномочий у палат Федерального Собрания не позволяет каким-либо образом влиять на исполнительно-распорядительную деятельность органов исполнительной власти.

Следует резюмировать, что установленная в Конституции модель формы правления являет собой правовую матрицу, отражающую политико-правовую природу российской государственности и направленная на улучшение качества функциональной правовой деятельности органов публичной власти и управления с учетом российских реалий общественной и государственной жизни. Организация публичной власти в целом, установленная в Конституции, должна представлять собой реально работоспособный механизм, а не юридические характеристики желаемого.

Следовательно, для того чтобы найти эту самую нужную, модель формы правления, нам нужно наконец то понять, если хотите осознать, свою собственную правовую, государственную самобытность, которая порой не воспринимает западноевропейские конструкции и стандарты. Россия эта та страна, в которой выработанные и зарекомендовавшие себя в других государствах, шаблоны (макеты) организации деятельности тех или иных институтов (органов), оказываются чуждыми и не никчемными. А со временем к тому же теряют свою востребованность и оказываются безрезультативными.

Переосмысление ценностных ориентиров в системе государство-общество-человек, установление новых принципов организации государственной власти, закрепление иных социально-экономических устоев общества, провозглашение политического и идеологического плюрализма, признание примата общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров над национальным законодательством, придание некоторым положениям статуса конституционных принципов и норм это и многое другое не только нашло отражение в Конституции

Российской Федерации 1993 г., но и самое главное, оказало существенное влияние на изменение отечественной формы правления.

Следовательно, основные политико-правовые и социально-экономические преобразования, проводившиеся после принятия Конституции, должны были способствовать реформированию и совершенствованию правового регулирования основных сфер жизнедеятельности общества и государства:

- реорганизация публичной власти, в частности, отделение органов государственной власти от органов местного самоуправления, при признании самостоятельности последних;
- преобразование функциональной деятельности органов государственной власти, основанной, прежде всего, на принципе разделения властей;
- пересмотр отношений между Федерацией и ее субъектами;
- совершенствование институтов прямой и представительной демократии;
- реформирование государственного правления.

К числу предлагаемых мер, направленных на для совершенствования и оптимизации взаимодействия, а также достижения высоких параметров эффективности системы органов государственной власти в Российской Федерации О. И. Чепуновым называют следующие:

- рациональность централизованно-сегментарного разделения властной компетенции;
- 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<sup>1</sup>.

Анализируя конституционные положения, устанавливающих организацию высших органов государственной власти, позволило нам выделить проблемные моменты, накладывающие отпечаток на юридическую характеристику российской формы правления:

---

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

- неопределенность места Президента в системе высших органов государственной власти;
- неспособность Госдумы фактически влиять на формирование Правительства;
- ответственность Правительства только перед Президентом;
- дуализм природы исполнительной власти;
- отсутствие процедуры контрассигнации актов главы государства Председателем Правительства (соответствующим министром), который бы брал на себя юридическое обязательство по его исполнению;
- отсутствие реальной системы сдержек и противовесов при формальном провозглашении принципа разделения властей.

На основе вышеизложенного российскую форму правления можно охарактеризовать как монархическую – с существованием одного политического центра, сосредоточившего стратегические полномочия и прерогативы по управлению делами государства. Подобная форма правления сложилась в большинстве стран мира. Однако особенность российской формы правления заключается в том, что положения и нормы Конституции Российской Федерации 1993 г. констатируют данную систему организации власти.

Однако сам факт регламентации юридического доминирования главы государства без каких-либо то ни было ограничений и границ, который имеет место быть в конституционном законодательстве Российской Федерации, не делает форму правления конституционной. Конституционная форма правления, не по форме, а по духу возможна лишь в случае существования реального ограничительного предела и рамок деятельности единственного политического центра, аккумулирующего в себя значительный объем полномочий. При этом напомним, возможны различного рода варианты и модели подобной организации публичной власти и принципов их функционирования.

Для соответствия характерным признакам конституционной по содержанию формы правления необходимо провести юридическую ревизию и модернизацию конституционных норм, регламентирующих организационно-правовую систему функционирования высших органов государственной власти. А это в свою оче-



редь потребует проведение значительной и плодотворной работы по совершенствованию юридического содержания конституционного текста. Настало время пересмотреть заложенный в Конституции авторитаризм 90-х гг. XX века, результатом которого стала победа «президентских привилегий» и, изменить модель отечественной конституционно-неограниченной монархии на конституционно-ограниченную.

При конституционном доминировании исполнительно-распорядительной власти, в силу ее специфики, должны иметь место координация и взаимодействие с иными органами власти, взаимная ответственность их друг перед другом. Обеспечение баланса властных полномочий (не путать с их уравниванием – прим. Д. А.), при гармоничном их распределении между высшими органами государственной власти, установление конституционной ответственности (с конкретными мерами воздействия) органов исполнительно-распорядительной власти за результаты своей деятельности станет 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.

Российский монархизм, сложившийся веками, нуждается в его конституционном оформлении (не путать с его закреплением в тексте Конституции). Конституционная монархия как модель формы правления предполагает такую организацию системы высших органов власти и управления, которая ограничена неукоснительными, незыблемыми, не содержащими двоякого понимания и толкования конституционно-правовыми положениями и нормами, обеспечивает в конечном итоге достойный уровень жизни и реализацию правовой свободы личности. Централизм и авторитарность публичного управления должны иметь ограничения и конституционные рамки.

Становление качественно нового конституционно-монархического правосознания россиян в результате ломки, довлеющей на протяжении продолжительного периода времени тотальной «монархизации» населения, повышение уровня политической

культуры граждан, нивелирование правового нигилизма будут способствовать сохранению выработанных историческим развитием общества конституционно-монархических ценностей российского государства.

Провозглашение конституционно-правовых ценностей теряет всякий смысл и значение, если они не находят подтверждения в обыденной жизни социума, если конституционные положения в большинстве своем остаются фиктивными, если деятельность органов государственной власти прикрывается благими намерениями, не имеющими никакой основы и одобрения большинства избирателей.

Таким образом, конституционная монархия представляет, на наш взгляд, оптимальную форму соотношения централистских и центробежных сил, тенденций направленных на монополизацию государственной власти, а ее «бесконтрольность» и некоторая «беспринципность», «вседозволенность», ставится в юридические рамки ограничения полномочий конституционными положениями и возможными юридическими действиями иных органов власти в целях гармоничного государственного управления и, основывается на юридической ответственности.

Конституционную монархию следует отличать от ее неправильных вариантов истолкования и реализации в тех или иных моделях организации государственной власти той или иной страны, также не следует путать ее с формами политико-правовой абсолютизации власти главы государства, основанной на фиктивности конституционных положений о принципе организации власти, в частности о принципе разделения властей, демократии и иных характерных чертах современного цивилизованного государства.

В настоящее время форма правления Российской Федерации не в полной мере соответствует признакам конституционной монархии, которая, как нам кажется, будет являться оптимальной формой правления России.