

**ПОЛИТИКО-ПРАВОВАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В ПРОЦЕССЕ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ**

**Д.А. Авдеев,**  
**председатель Тюменского отделения**  
**Межрегиональной ассоциации**  
**конституционалистов России,**  
**доцент кафедры конституционного и**  
**муниципального права ИГиП ТюмГУ,**  
**кандидат юридических наук, доцент**  
**[ronner@mail.ru](mailto:ronner@mail.ru)**

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 года расширили круг президентских полномочий, обозначив, тем самым его особый конституционно-правовой 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.

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» [1], 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, соответствующие 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 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 года, 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.

Таким образом, развитие этих областей политико-правовой жизни общества, основанных на установленных Конституцией принципах и нормах, позволит говорить в настоящее время, об уровне правовой модернизации, ее эффективности и развитии Российской Федерации. А как показал опыт действия Конституции и основанного на ней текущего законодательства не все сферы жизнедеятельности общества и государства были преобразованы, модернизированы с учетом заложенных в Основном законе параметров.

Бесспорно, после принятия Конституции, необходимо определенное время для воплощения содержащихся в ней принципов, претворение идей в жизнь. В связи с чем возникает потребность в формировании качественно нового законодательства, исходящего из норм Конституции и развивающего ее положения. Только правоприменительная апробация норм Конституции позволят со всей достоверностью говорить о произошедших изменениях. За двадцатилетний период действия пятой российской Конституции можно подвести определенные итоги и сделать соответствующие выводы относительно «обкатки» конституционных положений [2].

С одной стороны мы можем говорить о значительной работе по совершенствованию нормативно-правовой базы в целом, становлению в России институтов демократии, трансформации федеративных отношений, реорганизации механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина и модернизации государственного управления, проведение ряда реформ (судебной, административной, муниципальной и др.).

С другой стороны, нельзя не заметить, некоторую затянутость в решении тех или иных вопросов, правовой регламентации общественных отношений, определенную медлительность в изменениях политической и экономической сфере обновленной постсоветской России, нерешительность в выборе той или иной методики (системы) для разрешения той или иной сложившейся ситуации. В доказательство этого приведем некоторые факты. Так, например, до сих пор не принят Федеральный конституционный закон «О Конституционном Собрании». Как известно многие федеральные законы были приняты с запоздалостью (например, Федеральные конституционные законы, устанавливающие государственную символику, приняты в декабре 2000 году, Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» был принят через 11 лет после принятия Конституции, Федеральный закон «Об обращениях граждан в Российской Федерации» в — 2006 году). И подобных случаев можно привести достаточно. Оставляет желать лучшего и юридико-техническая составляющая качества российского законодательства.

До сих пор остаются актуальными проблемы о действительности федерализма в России, обсуждаются вопросы о его реальном возможном существовании в России с учетом особенностей формы правления. Эти и иные реформы стали перманентным атрибутом современной Российской Федерации на протяжении последнего времени. При этом проводимые реформы не имеют своего логического завершения и конечных результатов, ради которых они собственно и были начаты.

Таким образом, для установления демократического стиля управления, претворения идей правового государства, воплощение принципов федерализма, реорганизация системы публичной власти, одной модернизации законодательства недостаточно, необходима смена общественно-ментального понимания новых изменений в организации государственного устройства, заложенных Конституцией Российской Федерации. Правоприменительную практику Конституции Российской Федерации 1993 года необходимо использовать для дальнейшего совершенствования организации государственной власти, что позволит приблизиться к целям, установленным в первой ее статье.

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

- 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 контраггнации 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.

Вышесказанное говорит о том, что установленная российской Конституцией 1993 года «республиканская форма правления», носит сугубо формальный характер, являющийся результатом компромисса политических сил, а потому априори имеет временный (переходный) характер. Более того как мы рассмотрели и надеемся в достаточной степени обосновали, что современная интерпретация «республики» и «монархии» утратили свое былое юридическое значение и смысловое содержание.

На основе вышеизложенного российскую форму правления можно охарактеризовать как монархическую — с существованием одного центра сконцентрировавшего стратегические полномочия и прерогативы по управлению делами государства и решения вопросов внутренней и внешней политики. Подобная форма правления сложилась в большинстве

стран мира. Однако особенность российской формы правления заключается в том, что положения и нормы Конституции Российской Федерации 1993 года 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 очередь потребует проведения значительной и плодотворной работы по совершенствованию юридического содержания конституционного текста. Настало время пересмотреть заложенный в Конституции авторитаризм 90-х годов 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 избавить ее от «шатаний» и неопределенности в дальнейшем, что, в свою очередь, должно сказаться положительным образом на развитии самого российского государства и общества.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Комментарий к Конституции Российской Федерации // Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М.: Эксмо, 2009. С. 19.
2. Авдеев Д.А. Опыт первого двадцатилетия пятой российской Конституции // Конституционное и муниципальное право. 2014. №1. С. 16-21.

#### ЮРИДИКЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Ю.Л. Бабикова,**  
**студентка 4 курса ИГиП ТюмГУ**  
**направление «Юриспруденция»**  
**[djuliana95@mail.ru](mailto:djuliana95@mail.ru)**  
**Научный руководитель:**  
**Н. В. Сухова,**  
**доцент кафедры гражданского**  
**права и процесса ИГиП ТюмГУ,**  
**кандидат юридических наук, доцент**

В условиях необходимости повышения эффективности защиты прав, свобод и законных интересов граждан, и организаций в сфере государственного управления, важнейшей задачей является создание такого порядка, который обеспечил бы максимальный простор для осуществления государственной властной деятельности в сочетании с максимальными гарантиями против несправедливости. Действенный судебный контроль за соблюдением органами и должностными лицами публичной администрации прав, свобод и законных интересов граждан, соответствием административной деятельности требованиям закона, является одним из атрибутов правовой государственности.

Ответ на вопрос, кто и как будет осуществлять контроль в сфере публичных правоотношений, неоднозначен. В различных государствах эта функция может принадлежать общим судам (Англия, Израиль, Дания); специальными административными судами (Франция, Германия); смешанным органам — административным или общим судами и административно-юрисдикционными органам администрации (Бельгия, Голландия, Египет) [6].

Этот вопрос решается каждым государством исходя из природы полномочий органов исполнительной власти. Германский юрист К. Уле подразделяет деятельность административной власти на два вида: 1) связанную законом и потом подлежащую оценке судов с точки зрения ее соответствия нормативным актам, и 2) осуществляемую в порядке свободного усмотрения [9; 20]. Последняя не подконтрольна судам административной юстиции, кроме случаев, когда орган управления переступает границы предоставленного ему права на свободное усмотрение. По мнению известного французского ученого Ж. Ведела, "судья не может давать оценку использованию администрацией ее дискреционной власти. Если он действительно вступит на этот путь, он тем самым оставит свою роль судьи, на которого возложена обязанность надзора за соблюдением законности, и станет в положение вышестоящей инстанции" [2; 204]. Следуя данному утверждению, можно заключить, что если административный орган располагает дискреционной властью, его решение может оцениваться только с точки зрения целесообразности: оно будет целесообразным или нецелесообразным, то есть удачным или неудачным, но не будет незаконным, поскольку администрация свободна в своих действиях. Напротив, если решение было принято согласно императивному предписанию, ненормативные акты могут оцениваться только с точки зрения законности в зависимости от того, было ли вынесено решение в соответствии с предписанием закона или регламента. В связи с этим не мог не