

ТАК КАКАЯ ЖЕ ФОРМА ПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ?

Часть 2

© 2023 г. Д. А. Авдеев

Тюменский государственный университет

E-mail: ronner@mail.ru

Поступила в редакцию 17.07.2023

Аннотация. В статье автор продолжает исследование особенностей отечественной формы правления, останавливаясь на содержании принципа разделения властей и его реализации в системе государственного управления Российской Федерации. Анализ эволюционного развития отечественной формы правления позволил выявить существенные признаки и характерные свойства российской системы публичной власти. Рассмотрев конституционно-правовой статус высших органов государственной власти и управления – Президента РФ, Правительства РФ, Федерального Собрания РФ и Конституционного Суда РФ, а также функционирование и взаимодействие их между собой в свете конституционных поправок 2020 года, автор обосновывает модель сложившейся в Российской Федерации формы государственного правления, которую предлагает именовать как конституционную монархию.

Ключевые слова: форма правления, разделение властей, конституционные поправки, публичная власть, монархия.

Цитирование: Авдеев Д.А. Так какая же форма правления в России? Часть 2 // Государство и право. 2023. № 9. С. 87–96.

DOI: 10.31857/S102694520027736-0

SO WHAT IS THE FORM OF GOVERNMENT IN RUSSIA?

Part 2

© 2023 D. A. Avdeev

Tyumen State University

E-mail: ronner@mail.ru

Received 17.07.2023

Abstract. In the article, the author continues to study the features of the domestic form of government, dwelling on the content of the principle of separation of powers and its implementation in the public administration system of the Russian Federation. An analysis of the evolutionary development of the domestic form of government made it possible to identify the essential features and characteristic properties of the Russian system of public authority. Having considered the constitutional and legal status of the highest bodies of state power and administration – President of the Russian Federation, Government of the Russian Federation, Federal Assembly of the Russian Federation and Constitutional Court of the Russian Federation, as well as their functioning and interaction with each other in the light of the constitutional amendments of 2020, the author substantiates the model of the form of state government that has developed in the Russian Federation, which he proposes to call as constitutional monarchy.

Key words: form of government, separation of powers, constitutional amendments, public authority, monarchy.

For citation: Avdeev, D.A. (2023). So what is the form of government in Russia? Part 2 // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 9, pp. 87–96.

Введение

Поиск новых критериев и оснований классификации форм правления позволит группировать сложившиеся в различных государствах модели форм правления в те или иные виды (разновидности). Существующие критерии классификации не со всей достоверностью определяют вид формы правления того или иного государства, что вносит путаницу в классификацию и создает проблемы их идентификации. Например, отсутствуют какие-либо существенные различия между современной парламентской республикой и парламентской монархией в силу того обстоятельства, что сам вариант организации государственной власти в таких странах предполагает, во-первых, политическую зависимость правительства от парламента и, во-вторых, функции главы государства де-факто осуществляет премьер-министр. Способ же формирования главы государства — престолонаследие или же выборность — потерял свою значимость и не играет первостепенной роли, как ранее, при классификации формы правления. В этой связи подобные виды форм правления именуются парламентскими (парламентарными) — Соединенное Королевство, ФРГ, Греция, Королевство Испания, Королевство Швеция, Япония и т.д. При этом, отметим, в каждом из данных государств сложилась своя национальная модель парламентского вида правления.

Таким образом, способ формирования главы государства как основной критерий отличия республики от монархии не имеет ключевого значения в классификации современных государств, равно как способ формирования высшего коллегиального органа исполнительной власти — правительства и его политическая ответственность.

Нельзя не согласиться с мнением З.Н. Курдюковой, что различие между монархией и республикой по критериям выборности, коллегиальности, краткосрочности, подотчетности весьма условно¹. Непосредственное руководство правительством главой государства или же существование самостоятельной фигуры премьер-министра (председателя правительства) перестало быть основополагающим критерием различия президентской и полупрезидентской формы правления, а способствуют лишь появлению многообразных разновидностей президентской формы правления, характеризующихся как полупрезидентская, полупарламентская, президентско-парламентская, парламентско-президентская, милитарно-президентская и пр., что

лишь вносит путаницу в классификацию форм правления².

Сегодня на первое место выходят не перечисленные нами выше критерии и основания классификации форм правления, а то, как *происходит распределение государственно-властных полномочий между высшими органами власти, принимающих решения управленческого характера, что позволяет определить количество политических центров, участвующих в государственном управлении*. Следовательно, можно выделить *монархическую* или же *поликратическую* формы правления, которые соответственно допускают наличие одного или же двух, как правило, политических центров управления.

В любом случае вне зависимости, сколько существует таких политических центров управления, происходит распределение компетенционных полномочий в сфере государственного управления или же между двумя такими центрами (поликратический вид формы правления), или же внутри такого центра между органами власти и управления, его образующими (монархический вид формы правления). Таким образом, в обоих случаях речь идет об объеме властных полномочий, их концентрации и распределении между соответствующими органами власти и управления или, как обычно принято говорить о разделении властей между органами государственной власти различного вида и уровня.

Российский вариант разделения властей и «система сдержек и противовесов»

Разделение властей — один из древних принципов организации публичной власти в государстве, о котором писали Аристотель, Платон, Полибий, Цицерон и др. Обоснование необходимости разделения властей в государственном управлении нашло в трудах Дж. Локка и Ш. Монтескье, а последний и вывел классическую триаду ветвей власти — законодательную, исполнительную и судебную, которая по прошествии порядка трех веков (!) продолжает применяться в неизменном виде, несмотря на существенную модернизацию организации публичной власти государства в современных условиях его развития. По нашему мнению, по крайней мере странным выглядит использование в содержательном смысле деления государственной власти на три ее ветви в силу того, что сама система публичной власти современного государства существенно, даже кардинально, отличается от системы публичной власти времен Дж. Локка и Ш. Монтескье. Функционал властных полномочий и сферы деятельности государства обширен и многоаспектен, а это приводит к появлению не существующих

¹ См.: Курдюкова З.Н. Теоретические проблемы политической формы современного государства // Правовая политика и правовая жизнь. 2010. № 4. С. 60.

² См.: Авдеев Д.А. Так какая же форма правления в России? Часть 1 // Государство и право. 2023. № 8. С. 64–73.

ранее государственно-правовых институтов и органов власти и управления (органы прокуратуры, институт омбудсмена, контрольно-счетные органы, избирательные комиссии, система консультативно-совещательных органов власти и пр.), что не может, в свою очередь, не отражаться на разделении властей. Тем не менее неизменной должна оставаться сама сущность разделения властей — создание такой организации государственной власти, которая позволяет избежать концентрации в одних руках (одном органе) государственно-властных полномочий, за счет «системы сдержек и противовесов».

Нельзя не отметить, что концепция разделения властей не раз подвергалась критике относительно невозможности деления государственной власти на какие-либо ветви в силу ее неделимости. Так, Г.Ф. Шершеневич считал, что не может существовать трех равных по силе властей, а законодательство, исполнение и суд — это только три формы проявления единой и неделимой государственной власти, а не три власти³. Н.М. Коркунов также говорил не о разделении властей, а о распределении функций между самостоятельными органами единой государственной власти⁴. Н.Н. Ворошилов полагал, что разделение властей следует понимать только как разграничение отдельных функций государственной власти, всегда единой и неделимой⁵. Таким образом, дореволюционные государствоведы в целом отрицательно относились к возможности и необходимости разделения единой государственной власти, аргументируя это тем, что существование самостоятельных властей ведет не к их уравниванию и взаимному сдерживанию, а напротив, противодействию друг другу и ничем не оправданной и опасной конкуренции и в конечном счете к столкновению. Наш современник Б.А. Страшун утверждал, что принцип разделения властей в своем практическом воплощении означает структурно-функциональную определенность каждого из государственных органов, компетенция которого зависит от его правового статуса и фактического соотношения и размежевания полномочий с другими органами⁶.

Солидаризуясь с приведенными выше мнениями, убеждены, что нельзя рассматривать разделение властей сугубо только в контексте деления ветвей власти на законодательную, исполнительную

и судебную. В частности, Г.Н. Чеботарев пишет, что «разделение законодательной, исполнительной и судебной властей имеет несколько уровней, при этом данное разделение посредством определенной организации законодательных, исполнительных и судебных органов (именно органов) занимает производное, вторичное место по сравнению с первичным, “корневым” разделением властей, определенным в ст. 3 Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 г., в которой прежде всего говорится об источнике власти — многонациональном народе Российской Федерации. Народ может осуществлять власть в нескольких формах. Такое осуществление власти народом и есть изначальное, первичное, “корневое” разделение власти»⁷. По мнению С.А. Авакьяна, следует учитывать два аспекта разделения властей, связанных прежде всего с территориальным государственным устройством: разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную и разделение властных функций по уровням системы государственных органов. Поэтому, с его точки зрения, суть принципа разделения властей заключается в следующем: 1) каждая ветвь (уровень) имеет собственную компетенцию; 2) ветви (уровни) самостоятельны между собой, не могут вмешиваться в компетенции друг друга; 3) каждая ветвь (уровень) обладает собственными средствами воздействия на другие⁸.

Конституция РФ вслед за Декларацией о государственном суверенитете от 12 июня 1990 г.⁹, устанавливающей, что принцип разделения законодательной, исполнительной и судебной властей является важнейшим принципом функционирования Российской Федерации как правового государства, закрепляет его как одну из основ конституционного строя. Однако ст. 10 указывает лишь на самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной властей, что, по верному замечанию А.Н. Писарева, «не отражает реальное содержание форм публичной власти и не способствует ее адекватному восприятию», в этой связи она «не оптимальна и не отражает важные особенности реализации публичной власти»¹⁰.

³ См.: Шершеневич Г.Ф. Общее учение о праве и государстве. М., 1908. С. 334.

⁴ См.: Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1913. Т. II. С. 9.

⁵ См.: Ворошилов Н.Н. Критический обзор учения о разделении властей. Ярославль, 1871. С. 383.

⁶ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. / отв. ред. Б.А. Страшун. М., 2000. С. 251.

⁷ Чеботарев Г.Н. Разделение властей в Российской Федерации — важнейший конституционный принцип функционирования правового демократического государства // Вестник ТюмГУ. 2013. № 3. С. 17.

⁸ См.: Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. курс: учеб. пособие: в 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2014. Т. 1. С. 351, 352.

⁹ См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2, ст. 22.

¹⁰ Писарев А.Н. Российская модель формы правления в свете конституционной реформы 2020: президентская или полупрезидентская республика // Образование и право. 2020. № 9. С. 11.

При этом, как уже неоднократно отмечалось в научной литературе, устанавливая разделение властей, вопрос о месте Президента РФ в системе органов государственной власти продолжает оставаться открытым. По мнению М.В. Емельянова, Президент РФ выходит за систему разделения властей, образуя собой Центр Верховной Власти, который необходимо еще институционализировать, определить его функции, полномочия и признаки¹¹.

«Система сдержек и противовесов» — важная составляющая принципа разделения властей, представляет собой взаимообусловленную возможность органов власти и управления использовать существующие (конституционно установленные) взаимосдерживающие полномочия высших органов власти и управления в отношении друг друга в процессе государственного управления. Однако очевиден тот факт, что российский вариант принципа разделения властей, провозглашенный в Конституции РФ, не содержит подобные полномочия, что приводит к их дисбалансу и сосредоточению значительного объема власти в руках главы государства¹². Нельзя не упомянуть, что разделение властей в федеративном государстве также предполагает распределение властных полномочий между федеральным центром и субъектами федерации. Что же касается Российской Федерации, то вряд ли найдется тот, кто будет отрицать чрезмерно централизованный характер отечественной модели федерализма.

Эволюция российской формы правления

В правовом развитии отечественной формы правления можно выделить несколько исторических периодов — дореволюционный, советский и постсоветский. Каждый период, в свою очередь, включает в себя те или иные стадии трансформации публичной власти или же этапы модернизации системы органов государственной власти и управления. Безусловно, рассмотреть в рамках данной статьи всю эволюцию российской формы правления, а также обозначить характерные особенности и свойства тех или иных периодов (этапов) не представляется возможным. Мы лишь попытаемся выявить общую тенденцию развития отечественной системы публичной власти и сосредоточим внимание на сущностных ее признаках, ставших в последующем неотъемлемым атрибутом российской формы правления.

Анализируя особенности организации публичной власти на разных стадиях истории Российского государства, можно выделить два основных

типа государственного управления — коллегиальное и единоличное, которые с переменным успехом воздействовали друг на друга. В результате такой конкуренции в России стала формироваться модель единоличного управления, которая основывалась на использовании государственного принуждения правового порядка или же в основе такого принуждения лежала собственная воля князя (монарха). При этом орган власти народного представительства (парламент) отсутствовал достаточно долго. Его заменяли различного рода консультативно-совещательные органы при главе государства, которые, как правило, могли наделяться делегированным нормотворчеством (Правительствующий Сенат при Государе Императоре Петре Алексеевиче (Петре I), Верховный тайный совет при Екатерине I и Петре II, Кабинет при Анне Иоанновне, Конференция при Елизавете Петровне, Совет при Петре III). 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, специализировавшегося на определенном круге вопросов, способствовало их оперативному рассмотрению и принятию незамедлительных мер. В этом и проявляется одно из сущностных свойств отечественной системы публичной власти — создание разветвленной системы исполнительно-распорядительных органов различных уровней и видов, имеющих собственную структуру и иерархию по функциональному принципу организации и деятельности.

Отсутствие продолжительное время конституции и парламента не могло не отразиться на особенностях российской системы организации государственной власти и развитии отечественного конституционализма. В XVIII—XIX вв. в Российской Империи высказываются идеи о возможном переходе к республиканской форме правления, что должно найти свое выражение, прежде всего в необходимости разработки и принятии Конституции. В частности, М.М. Сперанский разрабатывал концепцию по ограничению самодержавия и переходу к конституционной монархии, в основе которой будет положен принцип разделения властей. В качестве конституционного ограничения, по его мнению, должна выступать Государственная дума. Однако не всегда подобные идеи находили поддержку. В среде декабристов, ратовавших за политико-правовые и социально-экономические преобразования, также не было единства мнений относительно приоритета в выборе формы правления Российской Империи.

Только в начале XX в. в России появляется парламент в лице Государственной думы и Государственного Совета, принимаются акты

¹¹ См.: Емельянов М.В. Тектоника власти. М., 2019. С. 11.

¹² См.: Авдеев Д.А. Российский вариант принципа разделения властей // Право и политика. 2013. № 13 (168). С. 1802.

конституционного характера, устанавливающие основы государственного порядка (Основные государственные законы от 23 апреля 1906 г.), и провозглашаются права подданных (Манифест от 17 октября 1905 г.). Казалось бы, прослеживается переход к конституционной монархии. Но последующие события военно-политического характера, а также складывающиеся социально-экономические условия повлекли за собой Октябрьскую революцию 1917 г., а вместе с ней кардинальную трансформацию публичной власти, которая заключалась в воплощении идеи построения социалистического государства и перехода в дальнейшем к коммунистическому обществу.

Несмотря на то что Советская Россия была федеративной республикой, позиционирующей себя как действительно народное государство, в котором провозглашается полновластие Советов как представительных органов, стратегическое управление государством было сосредоточено в руках партийного руководства, а органы государственной власти и управления фактически представляли собой политический центр монархического вида формы правления.

Переход к строительству подлинного федеративного демократического государства с республиканской формой правления был обозначен принятой 12 декабря 1993 г. Конституцией РФ. Предшествующее политическое противостояние соратников первого российского Президента Б.Н. Ельцина и сторонников Верховного Совета РСФСР не могло не отразиться на положениях Конституции, в период ее разработки, где уклон был сделан на привилегированное положение главы Российского государства. Сохраняя преемственность в развитии отечественной государственности, сложившуюся столетиями, в России становится неизменной тенденция сохранения за главой государства концентрированного объема властных полномочий по государственному управлению, и ни один из существующих государственных органов не в силах противопоставить какие бы то ни было меры сдерживающего и (или) ограничительного характера.

Таким образом, можно резюмировать, что установленная юридически форма правления должна соответствовать уровню развития политико-правовых отношений и социально-экономическим условиям того или иного государства в конкретный исторический промежуток времени. Развитие государственно-правовых отношений, безусловно, приводит к изменениям (преобразованиям) формы правления, модернизируя систему организации власти и взаимодействие высших органов власти между собой, что находит отражение в поиске оптимальной ее юридической конструкции, которая

проявляется в конституции государства (*статичная форма правления*). Реальное соотношение политических сил и функционирование высших органов власти и управления представляет собой *динамичную форму правления*, которая может не соответствовать статичной ее форме, что и вызывают различные споры и дискуссии относительно характеристики формы правления того или иного государства при сопоставлении формы правления де-юре и формы правления де-факто. При этом не исключена некая цикличность изменчивости форм правления.

Изменилась ли форма правления в результате конституционных поправок 2020 года?

Конституционные поправки 2020 года были направлены на совершенствование регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти¹³. Одним из таких нововведений стало придание понятию «публичная власть» правового значения и использование его в законодательстве, что является не вполне удачным в силу того обстоятельства, что сама категория «публичная власть», по верному замечанию О.А. Кожевникова, «не имеет своего четкого, завершеного понимания ни в науке, ни в законодательстве»¹⁴.

Тем не менее в соответствии с ч. 3 ст. 132 Конституции РФ органы государственной власти и органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти и осуществляют взаимодействие для эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Если не брать во внимание изменение конституционного текста в части закрепления социально-экономических, духовно-просветительских, культурно-исторических, а также правовых положений, отражающих стратегию внешней политики Российской Федерации, направленной на обеспечение национальной безопасности и сохранение государственного суверенитета, то определенная часть поправок затрагивала ряд моментов организационной деятельности высших органов государственной власти, что не могло не отразиться в той или иной степени на элементах отечественной формы правления. К числу ключевых изменений следует отнести то, что, во-первых, была скорректирована процедура формирования Правительства РФ, включая назначение его

¹³ См.: Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020, № 11, ст. 1416.

¹⁴ Кожевников О.А. Органы местного самоуправления в новой структуре единой системы публичной власти: вопросы нормативной регламентации // Вестник Белгородского юрид. ин-та МВД России им. И.Д. Путилина. 2022. № 1. С. 70.

Председателя и отдельных министров, установлена их ответственность и подконтрольность главе государства; во-вторых, предложен новый порядок формирования Совета Федерации; в-третьих, изменена организационная деятельность Конституционного Суда Российской Федерации.

Первое. Несмотря на корреляцию процедуры назначения Председателя Правительства РФ и отдельных министров, сам способ формирования Правительства РФ не претерпел существенных изменений. Замена «согласования» кандидатуры Председателя Правительства РФ Государственной Думой на его «утверждение» не повлекли «усилений» парламентских полномочий, сохранив за Президентом РФ правовую преференцию выбора кандидатуры на данную должность с возможностью принятия решения о роспуске Государственной Думы в случае трехкратного отклонения представленных кандидатур. Аналогичная норма используется в случае утверждения заместителей Председателей Правительства РФ, несмотря на то что согласно ч. 3 ст. 112 Конституции РФ Президент РФ не вправе отказать в назначении их на должность.

Если бы кандидатура Председателя Правительства РФ не могла быть назначена Президентом РФ без утверждения ее Государственной Думой, то в таком случае можно было бы говорить об усилении парламентских позиций в процедуре назначения руководителя высшего коллегиального органа исполнительной власти Российской Федерации. Анализируя процедуру назначения Председателя Правительства РФ, возникают как минимум два вопроса: во-первых, почему в случае его отставки Президентом РФ не требуется утверждение такого решения Государственной Думой? Во-вторых, если Правительство РФ функционирует под общим руководством Президента РФ и несет перед ним ответственность, то какой смысл утверждать кандидатуры Председателя РФ и его заместителя, а также иных министров Государственной Думой?

Полагаем, что если при назначении какого-либо должностного лица требуется утверждение его кандидатуры иным органом власти, то отставка такого лица невозможна без участия органа, утверждавшего его кандидатуру. В ином случае теряется сама необходимость такого утверждения. Конституционная искусственность участия Государственной Думы в назначении Председателя Правительства РФ, его заместителей и отдельных министров, равно как и выражение Государственной Думой вотума недоверия, или же принятие резолюции порицания (отказа в доверии) лишены всякого юридического смысла в силу того, что в любом случае окончательное решение остается за Президентом РФ. Как видим, говорить о парламентской

ответственности Правительства РФ и его членов не приходится.

Осуществляя общее руководство над деятельностью Правительства РФ, включая возможность использования персональной ответственности Председателя Правительства РФ и ряда министров перед Президентом РФ, возможности отмены принятых Правительством РФ решений главой государства, возможности председательствовать на заседаниях Правительства РФ свидетельствуют о признаках президентской республики. Следовательно, на наш взгляд, необходимо в последующем при принятии новой Конституции РФ концептуально определиться с процедурой формирования Правительства РФ во избежание создания искусственности парламентского воздействия или иного влияния Государственной Думы как части Федерального Собрания на процедуру формирования Правительства РФ. Так, если Правительство РФ формируется фактически Президентом РФ и несет перед ним ответственность, то Государственная Дума не вмешивается в организационную деятельность высшего коллегиального органа исполнительной власти и не вправе выражать вотум недоверия. Или же в другом случае, если Государственная Дума участвует в утверждении кандидатуры Председателя Правительства РФ, его заместителей и отдельных министров, то тогда она должна иметь возможность выражать вотум недоверия данным лицам без опасения быть распущенной Президентом РФ.

Второе. За свою непродолжительную историю существования Совет Федерации несколько раз претерпел изменения порядка своего формирования, при этом все эти способы вполне соответствовали тогдашним положениям Конституции РФ — два представителя от каждого субъекта Российской Федерации входили в Совет Федерации (один от исполнительного, другой от законодательного органа власти). Предусмотренный конституционными поправками 2020 года новый способ является не только смешанным, но и комбинированным. Во-первых, сенаторы могут как назначаться, так и избираться; во-вторых, различен срок исполнения обязанностей сенаторов (он варьируется в зависимости от того органа, который избирает / назначает сенатора); в-третьих, допускается назначение в состав Совета Федерации представителей Российской Федерации и экс-Президента РФ.

Такой порядок формирования Совета Федерации актуализирует ряд вопросов, связанных с организационной деятельностью Совета Федерации: чьи интересы представляет Совет Федерации? Почему среди сенаторов, избираемых / назначаемых органами государственной власти субъектов Федерации, могут быть представители Российской

Федерации, а тем более и экс-Президент РФ? Как соотносится назначение сенатора пожизненно с положениями ст. 1 Конституции РФ, устанавливающей республиканскую форму правления, которая исключает возможность нахождения лица в той или иной должности такой срок? Какова миссия Совета Федерации в системе государственного управления?¹⁵ Эти и многие другие вопросы «побуждают к оценке последних внесенных в Конституцию РФ поправок и соответствующих конституционных новелл не в частностях (по отдельности), а в их совокупном значении и соотношении с позиций влияния их на целостную картину реального конституционализма в современной России»¹⁶, а ответы на подобные вопросы требуют своего скорейшего разрешения. Анализ компетенции Совета Федерации позволяет констатировать, что данная палата Федерального Собрания, по сути, обладает ратификационными полномочиями, которые сводятся либо к утверждению принятых решений (утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации, Указа Президента РФ о введении чрезвычайного и военного положений, решение вопроса об использовании Вооруженных Сил РФ за пределами Российской Федерации), либо к решению кадровых вопросов, которые сводятся к назначению (утверждению) представленных кандидатур на те или иные государственные должности (судей Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, Генерального прокурора РФ и прокуроров субъектов Федерации, Председателя и половины аудиторов Счетной палаты РФ, проведение консультаций по предложенным Президентом РФ кандидатурам отдельных федеральных министров). Невольно приходишь к выводу, что решение данных вопросов вполне могло стать частью компетенции Государственной Думы... Поэтому полагаем, что определение функционального назначения Совета Федерации, обусловленное его представительской природой и полномочиями, позволит выявить роль и необходимость данной палаты Федерального Собрания в системе государственного управления.

Третье. Важность деятельности Конституционного Суда РФ в обеспечении реализации и прямого действия Конституции РФ трудно переоценить. Самостоятельность организационной деятельности и независимость Конституционного Суда РФ, невмешательство в каких бы то ни было формах в процесс принятия им правовых решений являются одной из важных гарантий функционирования

Конституционного Суда РФ как высшего органа конституционной юстиции, который играет первостепенную роль в обеспечении разделения властей, устанавливая правовые ограничения или иным образом предопределяя деятельность органов публичной власти, прежде всего высших органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

К сожалению, предложенные изменения в отношении организации Конституционного Суда РФ (сокращение численности судейского корпуса при увеличении объема полномочий), на наш взгляд, негативно скажутся на деятельности названного органа конституционной юстиции. Возвращение возможности избрания Председателя Конституционного Суда РФ самими судьями непосредственно позволит обеспечить независимость его деятельности. Как верно указывает Н.М. Добрынин, обеспечение действительного разделения властей возможно «при условии наличия в стране подлинно авторитетного, независимого и беспристрастного правосудия»¹⁷. В этой связи убеждены, что гарантом Конституции РФ, со всей очевидностью, должен выступать именно Конституционный Суд РФ, а не какой-либо иной орган государственной власти.

Таким образом, эти и другие конституционные изменения усилили ведущие политико-правовые позиции Президента РФ, закрепив его полномочия и прерогативы в сфере государственного управления. Произошла конституционализация сложившейся практики взаимодействия высших органов государственной власти¹⁸. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 110 Конституции РФ происходит распределение между Правительством РФ и Президентом РФ управленческих функций и руководства министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти. Подобное «разделение труда» нашло отражение в процедуре назначения федеральных министров, ответственных перед Президентом РФ (руководители федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности). Иные полномочия Президента РФ в сфере исполнительной власти свидетельствуют о его непосредственном влиянии и воздействии на систему исполнительной власти. Конституционное оформление сложившейся дихотомической природы федеральной исполнительной власти подтверждает, что Президент РФ не просто является верховным правителем, продолжая

¹⁵ См.: Авдеев Д.А. Роль и назначение Совета Федерации в системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 8. С. 41–46.

¹⁶ Добрынин Н.М. Новеллы Конституции России: настоящее и будущее. Работа над ошибками... или на результат? // Государство и право. 2021. № 6. С. 126.

¹⁷ Добрынин Н.М. Указ. соч. С. 134.

¹⁸ См.: Авдеев Д.А. Конституционная реформа 2020 года в России и ее политико-правовые последствия (некоторые замечки) // Государство и право. 2022. № 9. С. 52.

контролировать исполнительную власть, которую осуществляет Правительство РФ, а его Председатель РФ несет персональную ответственность перед Президентом РФ. Конституционные поправки юридически оформили концентрацию в руках Президента РФ спектра управленческих полномочий в отношении иных федеральных органов, конституционализируя монархическую модель государственного управления¹⁹.

Россия как конституционная монархия

Несмотря на то что вопрос о форме правления Российской Федерации остается открытым и дискуссионным, большинство ученых-правоведов склоняются рассматривать ее как президентскую республику (суперпрезидентскую), основываясь на классической классификации форм республиканского правления, которая, как мы обосновали ранее, уже не отвечает современным реалиям организации государственной власти и не соответствует тенденции развития государственности как таковой.

По нашему мнению, способы образования (формирования) высших органов государственной власти и управления, равно как и их ответственность и взаимосдерживающие (контрольные) полномочия в отношении друг друга, уходят на второй план, а акценты смещаются на распределение государственно-властных полномочий между органами власти и управления, которые могут образовывать один или же два политических центра управления государством. Иными словами, важным становится то, как происходит распределение властных полномочий, как осуществляется публичная власть, насколько объем компетенционных полномочий по управлению государством сконцентрирован в том или ином органе власти.

Речь идет о монархии (монархической форме правления) или же о поликратии (поликратической форме правления). *Монархия* — форма правления, основанная на принципах единовластия и централизации, характеризуется концентрацией властных прерогатив в лице одного органа, дисбалансом в распределении властных полномочий между высшими органами государственной власти, в отсутствие системы сдержек и противовесов. *Поликратия* характеризуется распределением на сбалансированной основе властных полномочий между одним или несколькими высшими органами власти, с учетом системы сдержек и противовесов, несущими взаимную ответственность по публичному управлению делами государства.

Синтезирование признаков (элементов) монархических и поликратических форм правления позволяют конструировать многообразные модели организации власти.

Важным является выбор оптимального вида формы правления, который будет взят за основу с учетом обстоятельств, имеющих ключевое значение для создания национальной модели государственного правления, такие как уровень развития государственно-правовых институтов и институтов гражданского общества, степень зрелости политико-правовой культуры общества и правосознания граждан, состояния политической конкуренции, легитимации организационной деятельности органов публичной власти и пр.

Например, иллюзорным выглядит наделение палат российского парламента полномочиями, которые не имеют под собой реального значения в государственном управлении. В частности, зачем заслушивать отчеты Правительства РФ, равно как и Центрального банка РФ, если Государственная Дума не обладает реальным воздействием на данные государственные органы, а попытка выразить вотум недоверия по результатам заслушивания отчета Правительства РФ обернется ее роспуском. Совет Федерации утверждает поступающие от Президента РФ решения, которые Совет Федерации не в состоянии по политическим соображениям отклонить или не утвердить. Решение об отрешении Президента РФ от должности принимает также Совет Федерации, что выглядит юридически абсурдно.

В силу сложившейся многовековой традиции российской государственности, несмотря на «республиканские» атрибуты отечественной формы правления, сохраняется ведущая роль главы государства в сфере публичного управления, что свидетельствует о монархическом подходе к организации публичной власти и управления. Как отмечают В.А. Лебедев и В.В. Киреев, «гибкость нашей Конституции такова, что на базе одних и тех ее норм российская действительность по воле различных политических сил приобретала различные качественные состояния. Это и всевластие олигархов, и последовавшее утверждение бюрократического капитализма, который, сыграв свою государственно-организующую позитивную роль на непростом этапе истории, превращается в фактор социальной стагнации»²⁰.

Поэтому предлагаем характеризовать форму правления Российской Федерации как *конституционную монархию*, сущностными (атрибутивными) признаками которой являются установленное

¹⁹ Авдеев Д.А. Конституционная реформа: поиск желаемого или констатация сущего // Право и правоприменение в современной России: сб. ст. / ред.: И.А. Кравец, Т.В. Шепель, Н.В. Омелехина и др. Новосибирск, 2020. С. 32.

²⁰ Лебедев В.А., Киреев В.В. Главное — конституционализм! (Пути развития российской демократии) // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 2. С. 2.

конституционно-правовыми нормами и положениями сосредоточение в одном политическом центре значительного объема государственно-властных полномочий по государственному управлению, доминирование исполнительно-распорядительных органов в системе публичной власти, отсутствие (или же недостаточность) контрольно-сдерживающих полномочий иных органов власти и управления, которые могут использовать их в отношении политического центра и органов, его образующих, слаборазвитая политическая и партийная конкуренция. Процесс становления конституционной монархии в Российской Федерации обусловлен эволюцией ее государственности, а также сформировавшимися ментальными, культурными, национально-психологическими и исторически сложившимися особенностями жизни российского народа²¹. Это проявляется в том, что «ветви государственной власти находятся в реальной зависимости от главы государства, формально находящегося вне данного деления»²².

Заключение

Подводя итог рассмотрению особенностей отечественной формы правления, понимаем, что ответ на вопрос, вынесенный в название статьи, требует исследования другого характера и объема. Однако мы попытались в концентрированном виде остановиться на важных аспектах российской формы правления, показать ее сущностные свойства, выявить ее атрибутивные черты и характерные признаки организационной деятельности высших органов государственной власти.

Более детальный анализ организации и деятельности высших органов государственной власти предоставит возможность в дальнейшем при принятии новой (очередной) российской Конституции учесть опыт функционирования и взаимодействия системных элементов публичной власти, чтобы избежать юридической искусственности или же эфемерности, а порой и ненужности закрепления тех или иных положений в Конституции РФ, которые не востребованы или же не соответствуют действительности, или же просто не работают. Умелое использование отечественного опыта государственного строительства различных периодов (дореволюционного, советского и постсоветского), сочетание применяемых разнообразных, проверенных временем механизмов функционирования публичной власти (система взаимодействия высших органов власти и управления между собой, распределение компетенции и полномочий,

вариативность способов образования (формирования) органов публичной власти, роль институтов народного (общественного) контроля и юридической ответственности органов публичной власти, деятельность органов конституционной юстиции и т.д.) позволят создать оптимальную национальную модель формы государственного правления. Богатый правоприменительный эмпирический материал развития отечественного государства и права, сочетающий (комбинирующий) в себе различного рода элементы и признаки организационной деятельности публичной власти, является основой для его внедрения в целях наиболее эффективно и гармоничного государственного управления в Российской Федерации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. курс: учеб. пособие: в 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2014. Т. 1. С. 351, 352.
2. Авдеев Д.А. Конституционная реформа 2020 года в России и ее политико-правовые последствия (некоторые заметки) // Государство и право. 2022. № 9. С. 52.
3. Авдеев Д.А. Конституционная реформа: поиск желаемого или констатация сущего // Право и правоприменение в современной России: сб. ст. / ред.: И.А. Кравец, Т.В. Шепель, Н.В. Омелехина и др. Новосибирск, 2020. С. 32.
4. Авдеев Д.А. Роль и назначение Совета Федерации в системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 8. С. 41–46.
5. Авдеев Д.А. Российский вариант принципа разделения властей // Право и политика. 2013. № 13 (168). С. 1802.
6. Авдеев Д.А. Так какая же форма правления в России? Часть 1 // Государство и право. 2023. № 8. С. 64–73.
7. Ворошилов Н.Н. Критический обзор учения о разделении властей. Ярославль, 1871. С. 383.
8. Добрынин Н.М. Новеллы Конституции России: настоящее и будущее. Работа над ошибками... или на результат? // Государство и право. 2021. № 6. С. 126, 134.
9. Емельянов М.В. Тектоника власти. М., 2019. С. 11.
10. Кожевников О.А. Органы местного самоуправления в новой структуре единой системы публичной власти: вопросы нормативной регламентации // Вестник Белгородского юрид. ин-та МВД России им. И.Д. Путилина. 2022. № 1. С. 70.
11. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. / отв. ред. Б.А. Страшун. М., 2000. С. 251.
12. Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1913. Т. II. С. 9.
13. Курдюкова З.Н. Теоретические проблемы политической формы современного государства // Правовая политика и правовая жизнь. 2010. № 4. С. 60.
14. Лебедев В.А., Киреев В.В. Главное – конституционализм! (Пути развития российской демократии) // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 2. С. 2.

²¹ См.: Сташ З.К. Политический режим современного российского государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2009. С. 11.

²² Овчинникова О.Д. Особенности формы правления российского государства на современном этапе развития // Философия права. 2020. № 4 (95). С. 186.

15. *Овчинникова О.Д.* Особенности формы правления российского государства на современном этапе развития // *Философия права*. 2020. № 4 (95). С. 186.
16. *Писарев А.Н.* Российская модель формы правления в свете конституционной реформы 2020: президентская или полупрезидентская республика // *Образование и право*. 2020. № 9. С. 11.
17. *Сташ З.К.* Политический режим современного российского государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2009. С. 11.
18. *Чеботарев Г.Н.* Разделение властей в Российской Федерации – важнейший конституционный принцип функционирования правового демократического государства // *Вестник ТЮмГУ*. 2013. № 3. С. 17.
19. *Шершеневич Г.Ф.* Общее учение о праве и государстве. М., 1908. С. 334.
7. *Voroshilov N.N.* Critical review of the doctrine of the separation of powers. Yaroslavl, 1871. P. 383 (in Russ.).
8. *Dobrynin N.M.* Novelties of the Constitution of Russia: present and future. Work on mistakes... or on the result? // *State and Law*. 2021. No. 6. P. 126, 134 (in Russ.).
9. *Emelyanov M.V.* Tectonics of power. M., 2019. P. 11 (in Russ.).
10. *Kozhevnikov O.A.* Local self-government bodies in the new structure of the unified system of public power: issues of regulatory regulation // *Herald of Putlin Belgorod Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2022. No. 1. P. 70 (in Russ.).
11. *Constitutional (State) Law of foreign countries: textbook / ed. by B.A. Strashun.* M., 2000. P. 251 (in Russ.).
12. *Korkunov N.M.* Russian State Law. St. Petersburg, 1913. Vol. II. P. 9 (in Russ.).
13. *Kurdyukova Z.N.* Theoretical problems of the political form of the modern state // *Legal policy and legal life*. 2010. No. 4. P. 60 (in Russ.).
14. *Lebedev V.A., Kireev V.V.* The main thing is constitutionalism! (Ways of development of Russian democracy) // *Constitutional and Municipal Law*. 2012. No. 2. P. 2 (in Russ.).
15. *Ovchinnikova O.D.* Features of the form of government of the Russian state at the present stage of development // *Philosophy of Law*. 2020. No. 4 (95). P. 186 (in Russ.).
16. *Pisarev A.N.* The Russian model of the form of government in the light of constitutional reform 2020: presidential or semi-presidential republic // *Education and Law*. 2020. No. 9. P. 11 (in Russ.).
17. *Stash Z.K.* The political regime of the modern Russian state: abstract ... PhD in Law. Krasnodar, 2009. P. 11 (in Russ.).
18. *Chebotarev G.N.* The separation of powers in the Russian Federation is the most important constitutional principle of the functioning of a legal democratic state // *Herald of TSU*. 2013. No. 3. P. 17 (in Russ.).
19. *Shershenevich G.F.* The general doctrine of law and the state. M., 1908. P. 334 (in Russ.).

REFERENCES

Сведения об авторе

АВДЕЕВ Дмитрий Александрович – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теоретических и публично-правовых дисциплин Тюменского государственного университета; 625003 г. Тюмень, ул. Володарского, д. 6

Authors' information

AVDEEV Dmitry A. – PhD in Law, Associate Professor, Department of Theoretical and Public Law Disciplines, Tyumen State University; 6 Volodarskogo str., 625003 Tyumen, Russia