

*Д. А. Авдеев*

**Российская форма правления: общие признаки  
и особенные свойства (проблемы идентификации)**

*Заимствование признаков президентской и парламентской республик с сохранением в руках главы государства значительного объема полномочий по государственному управлению является отличительной особенностью российской формы правления, что затрудняет ее идентификацию. По мнению автора статьи, конституционные поправки 2020 г. юридически закрепили сложившуюся в России модель монархии.*

**Ключевые слова:** форма правления, республика, публичная власть, монархия.

*D. A. Avdeev*

**Russian form of government: general features and special properties  
(Identification problems)**

*Borrowing the features of presidential and parliamentary republics while retaining in the hands of the head of state a significant amount of powers in public administration is a distinctive feature of the Russian form of government, which makes it difficult to identify. According to the author of the article, the 2020 constitutional amendments legally consolidated the model of monarchy that has developed in Russia.*

**Keywords:** form of government, republic, public power, monarchy.

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № 1-ФКЗ от 14 марта 2020 г. «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [8] (далее — Закон о поправке — 2020) внес существенные изменения в организацию системы высших органов государственной власти. В частности, был скорректирован порядок формирования Совета Федерации и Правительства Российской Федерации, добавлены или претерпели в содержательной части полномочия президента, Государственной Думы, Совета Федерации, Правительства и Конституционного Суда.

В целом все эти, а также иные изменения правового статуса высших органов государственной власти, безусловно, касаются модернизации государственного управления. Внесенные в текст Конституции Российской Федерации поправки неоднозначно были восприняты сообществом конституционалистов, что стало предметом дискуссий на различного рода площадках. В общей сложности объем поправок составил около 206 изменений и дополнений конституционного текста.

При рассмотрении конституционных поправок в части организации и функционирования органов публичной власти возникает вопрос — произошло ли изменение формы государственного правления Российской Федерации? При этом следует иметь в виду, что в настоящее время вопрос о том, к какому виду следует отнести форму правления Российской Федерации, остается дискуссионным. Высказываемые в отечественной юридической литературе мнения различаются, несмотря на то, что ученые-правоведы оперируют одними и теми же конституционно-правовыми нормами, регламентирующими основы организации и деятельности высших органов государственной власти.

Анализируя позиции и мнения ученых-правоведов относительно признаков или тех или иных особенностей организации государственной власти в Российской Федерации, можно выделить два основных подхода при характеристике российской

формы правления. Так, одни считают, что Российскую Федерацию следует рассматривать как смешанную (полупрезидентскую) республику, другие как президентскую республику. Высказываются и иные суждения. К примеру, по мнению Л. Д. Воеводина, «непредвзятый научный анализ существующих у нас основ конституционного строя... скорее можно представить в форме некой „выборной монархии”» [5, с. 256]. По замечанию Е. А. Лукьяновой, образ главы российского государства как координатора и верховного политического арбитра далек от роли президентов республик с президентской или смешанной (полупрезидентской) формами правления. По сути, государственная власть в России имеет явно выраженную авторитарную направленность [7, с. 6]. По словам И. А. Кравца, Конституция отражает процесс становления смешанной, или «гибридной», формы правления, в рамках которой «сочетаются черты президентской и парламентской республики» [6, с. 49]. Несмотря на высказываемые позиции, тем не менее большинство исследователей российской формы правления склоняются к характеристике ее как президентской республики.

На прошедшей 23 сентября 2020 г. встрече с сенаторами, приуроченной к началу осенней сессии Совета Федерации, Владимир Путин выразил мнение, что благодаря поправкам в Конституцию Российской Федерации в России должна сохраниться сильная президентская республика [1].

Однако, по нашему мнению, Российская Федерация не отвечает признакам президентской республики по следующим основаниям. Во-первых, в президентской республике отсутствует должность премьер-министра (председателя правительства), так как кабинет министров (правительство) возглавляет сам президент, который является главой государства и главой исполнительной власти. Во-вторых, правительство в своей деятельности подчиняется президенту и несет перед ним ответственность [9, с. 93—94]. В-третьих, парламент (нижняя, как правило, палата парламента) не может быть распущен президентом [10, с. 85]. В-четвертых, президент не обладает пра-

вом законодательной инициативы, так как он выполняет сугубо исполнительно-распорядительную функции, олицетворяя собой исполнительную власть. В-пятых, «в республике этого вида государственное управление строится по принципу жесткого разделения властей» [11, с. 137].

Кстати, провозглашение разделения властей как одного из принципов организации государственной власти будет недостаточным, если при этом не обеспечивается гармоничное сбалансированное распределение полномочий и функций по государственному управлению, в основе которого лежит «система сдержек и противовесов». Таким образом, по указанным выше признакам Российская Федерация не является президентской республикой.

Процедура назначения председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, которая предполагает участие Государственной думы и Совета Федерации, а также формальная парламентская ответственность Правительства позволяют, по нашему мнению, многим исследователям относить Российскую Федерацию к смешанной (полупрезидентской) республике с сильной президентской властью.

В любом случае, учитывая особенности функционирования и взаимодействия высших органов государственной власти между собой и прежде всего конституционно-правовой статус президента Российской Федерации, который осуществляет общее руководство федеральным Правительством, его ряд полномочий в кадровой политике (назначение, предложения кандидатур на те или иные должности), в законотворческой сфере, нельзя не отметить ведущую роль российского главы государства в системе государственного управления.

Анализ особенностей взаимодействия президента, Правительства, Совета Федерации и Государственной думы в системе государственного управления позволяет прийти к выводу, что система организации высших органов государственной власти отличается от системы, используемой как в президентской республике, так и в смешанной. Несмотря на наличие

некоторых признаков парламентской республики, за главой государства сохраняется достаточный объем прерогатив и функций по государственному управлению, который выражается в президентских полномочиях в различных сферах осуществления публичной власти. Как показала практика функционирования органов публичной власти, централизация и единство властных полномочий и прерогатив главы государства были и остаются значимыми постулатами в организации российской государственной власти. Сильная централизованная исполнительно-распорядительная власть, ее бесконтрольность со стороны законодательной власти и народа, ведущая роль в системе государственного управления стали символом российской формы правления [3, с. 33].

Известно, что Конституция Российской Федерации устанавливает республиканскую форму правления, однако при этом не конкретизирует ее вид. Обобщенная формулировка о республиканской форме правления устанавливается в конституциях ряда государств. К примеру, в Основном законе ФРГ (ст. 20) указывается, что «Федеративная Республика Германия является демократическим и социальным федеративным государством». Конституция Польши провозглашает, что «Республика Польша есть демократическое правовое государство, осуществляющее принципы социальной справедливости». Следует отметить, что в конституциях иных государств употребляется характеристика формы государственного устройства — «демократическая республика» (Латвия, Словения, Эстония и др.).

В ряде конституций зарубежных стран устанавливается тот или иной вид республиканской формы правления. В частности, в ст. 2 Конституции Казахстана говорится, что «Республика Казахстан является унитарным государством с президентской формой правления». В Конституции Греции провозглашается: «Государственный строй Греции — парламентская республика». Аналогичное определение мы можем встретить в Основном законе Болгарии [2, с. 1214].

Неопределенность отечественной формы правления обусловлена политическим противостоянием, которое сложилось во время разработки проекта Конституции в период работы Конституционного Сопещения между сторонниками Верховного Совета и соратниками президента Б. Н. Ельцина, который в начале 1990-х гг. усиленно противостоял высшему органу народного представительства.

При обсуждении проекта Конституции Российской Федерации ключевым был вопрос будущего государственного устройства, а именно системы высших органов государственной власти, объема и разграничения полномочий между ними, принципов и основ их взаимодействия между собой. Не менее важным и обсуждаемым был вопрос о политической ответственности Правительства и порядке его формирования. В конечном итоге вид республиканской формы правления — парламентская или президентская — не был окончательно определен, и в конституционном тексте нашли отражение признаки и президентской, и парламентской республик как результат политического компромисса разработчиков Конституции Российской Федерации.

Можно с уверенностью сказать, что отечественная форма правления формировалась под влиянием президентской воли посредством некоторых уступок его политических оппонентов, что, в свою очередь, не позволяет со всей очевидностью и однозначностью отнести современную форму правления к тому или иному виду. К числу отличительных признаков отечественной формы государственного правления следует отнести юридически доминирующее положение президента в системе публичной власти, вызванное дисбалансом в системе разделения властей, фактическое отсутствие парламентской ответственности Правительства и отдельных министров, централизм и концентрацию властных полномочий по государственному управлению в руках президента и «пропрезидентских» органов, доминирование исполнительно-распорядительных органов государственной власти в системе публичной власти и

многое другое. Видимо, указанные признаки дают основания некоторым исследователям характеризовать российскую форму правления как «суперпрезидентскую» республику.

По нашему мнению, сложность идентификации отечественной формы правления заключается не только в том, что она содержит в себе некоторые признаки президентской и парламентской республики, которые в своей совокупности образуют своеобразный «республиканский симбиоз», а в том, что классификация форм правления на президентские и парламентские уже не в полной мере отражает современное состояние развития государственности и системы публичной власти отдельных стран. Заимствование признаков классических форм правления (президентской и парламентской) в совокупности с национальными особенностями политической системы и иных факторов (обстоятельств) создают различные вариации организации высших органов государственной власти, что делает затруднительным идентификацию формы правления того или иного государства.

Полагаем, что есть все основания говорить о необходимости разработки новых критериев классификации современных форм государственного правления. По нашему мнению, в настоящее время ключевым критерием является то, «как происходит распределение властных полномочий, как осуществляется публичная власть и в чьих руках она сосредоточена. Поэтому целесообразнее вести разговор не о республиках и монархиях, а о монархических и поликратических формах правления как основных и их разновидностях (моделях).

Новыми критериями, позволяющим идентифицировать формы правления, могут служить:

— принципы управления (коллегиально или единолично осуществляется управление субъектом, которому принадлежит верховная власть);

— распределение полномочий между высшими органами государственной власти;

— наличие взаимосдерживающих полномочий между высшими органами государственной власти в отношении друг друга [4, с. 119].

С учетом конституционных поправок 2020 г. считаем, что российскую форму правления можно рассматривать как модель монархии, для которой характерно существование единого центра стратегического управления государством в лице президента и образуемых им органов власти, выражающуюся в политическом единстве с иными высшими органами государственной власти, способствующими проведению главой государства как внешней, так и внутренней политики.

### Список литературы

1. *Газета.ru*. URL: [https://www.gazeta.ru/politics/news/2020/09/23/n\\_14979739.shtml](https://www.gazeta.ru/politics/news/2020/09/23/n_14979739.shtml) (дата обращения: 10.03.2021).
2. *Авдеев Д. А.* Модель республиканской формы правления в России // *Право и политика*. 2010. №7 (127).
3. *Авдеев Д. А.* Республиканская форма правления в свете конституционного монархизма (отечественный опыт) // *Государство и право*. 2015. №2.
4. *Авдеев Д. А.* Классификация форм правления: новый взгляд или поиск критериев // *Вестник государственного университета*. 2013. №4.
5. *Воеводин Л. Д.* Юридический статус личности в России : учеб. пособие. М., 1997.
6. *Кравец И. А.* Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). М. ; Новосибирск, 2001.
7. *Лукьянова Е. А.* Некоторые проблемы Конституции Российской Федерации // *Конституционное и муниципальное право*. 2007. №15.
8. *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2020. №11. Ст. 1416.
9. *Теория государства и права : учебник / под ред. В. К. Бабаева*. М., 2002.
10. *Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матвузова и А. В. Малько*. 2-е изд. перераб. и доп. М., 2002.
11. *Венгеров А. Б.* Теория государства и права : учебник для юр. вузов. 4-е изд., стер. М., 2007.

### **Об авторе**

*Авдеев Дмитрий Александрович*, канд. юр. наук, доц., доц. кафедры конституционного и муниципального права Тюменского государственного университета.

E-mail: [ronner@mail.ru](mailto:ronner@mail.ru)