

**Авдеев Дмитрий Александрович**  
кандидат юридических наук, доцент  
доцент кафедры конституционного и муниципального права  
ФГАОУ ВО «Тюменский государственный университет»,  
E-mail: ronner@mail.ru

## **РОССИЙСКАЯ ФОРМА ПРАВЛЕНИЯ В СВЕТЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОПРАВК 2020**

**Аннотация:** Президентская и парламентская республики являются основными (классическими) формами правления. Заимствование признаков классических форм правления приводит к появлению новых разновидностей и модификаций, что затрудняет их последующую идентификацию. Российскую форму правления до сих пор сложно отнести к тому или иному виду. По мнению автора, конституционные поправки 2020 года фактически конституировали сложившуюся монархическую форму государственного правления в России.

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

Avdeyev Dmitry Aleksandrovich  
PhD in Law,  
Associate Professor of Department of Constitutional and Municipal Law of  
Tyumen state University  
E-mail: ronner@mail.ru

## **RUSSIAN FORM OF GOVERNMENT IN LIGHT OF THE CONSTITUTIONAL AMENDMENTS 2020**

**Abstract:** The presidential and parliamentary republics are the main (classical) forms of government. Borrowing signs of classical forms of government leads to the emergence of new varieties and modifications, which complicates their subsequent identification. The Russian form of government is still difficult to attribute to one form or another. According to the author, the 2020 constitutional amendments actually constituted the existing monocratic form of government in Russia.

**Key words:** form of government, republic, public power, monarchy, constitution, state government

Форма правления представляет собой одну из фундаментальных основ организации высших органов государственной власти. По своему назначению организация и взаимодействие высших органов государственной власти определяют тип государственного управления с учетом различного рода обстоятельств и факторов, которые, в свою очередь, оказывают влияние на систему публичной власти в стране. К примеру, размер территории государства, национальный состав, особенности историко-политического и социально-экономического устройства, а также культурно-духовное развитие общества не могут не оказывать воздействие на организацию и деятельность органов власти и управления. Среди этих и иных факторов, определяющих тип, равно как и модель формы государственного правления не последнее место занимает менталитет и правосознание граждан.

По нашему убеждению, форма правления предопределяет распределение властных полномочий не только между высшими органами государственной власти (т.н.

горизонтальный уровень), но и между центральными и региональными (местными) органами власти (вертикальный уровень). В свою очередь рассредоточение властных полномочий и прерогатив, то есть, распределение компетенции между органами публичной власти различного уровня и вида, позволяет говорить о централизации или же децентрализации государственной власти. Следовательно, унитарные и федеративные государства, по общему правилу, различаются фактически по этому основанию.

Таким образом, можно прийти к выводу, что форма правления раскрывает особенности организации государственной власти в той или иной стране с учетом влияния и воздействия различного рода факторов и обстоятельств и позволяет характеризовать тип государственного правления – единоличный (авторитарный) или же коллегиальный. Иными словами, тип государственного управления может характеризоваться как монархический или же поликратический в зависимости от количества политических центров, сосредоточивших в себе властные полномочия и прерогативы по публичному управлению. При этом такой политический центр может включать в себя несколько органов государственной власти *de jure* функционирующих на основе принципа разделения властей, а *de facto* на основе распределения государственных полномочий между высшими органами государственной власти, подчиненных высшему органу управления (как правило, главе государства).

В настоящее время используется классификация форм правления на республики и монархии. При этом республики делятся на парламентские, президентские и смешанные, монархии же на абсолютные и ограниченные (парламентские и конституционные). Хотя встречаются и иные разновидности данной классификации несколько ее дополняющие. Так, в отечественной юридической литературе обосновываются иные виды республиканской формы правления. В частности, А.С. Автономов подразделяет все республики на парламентарные, президентские (дуалистические), республики со смешанной формой правления (полупрезидентские) и монархические [4, с.252-256]. М.В. Баглай различает парламентскую, президентскую и полупрезидентскую республики [2, с.141].

Представляют интерес виды форм республиканского правления, предложенные В. Ивановым, который учитывая практику современных государств выделяет парламентско-правительственную, парламентскую, президентскую, президентско-парламентскую, централистскую, богословскую, «народную» («государство масс») республики [9].

Такое многообразие разновидностей республиканской формы правления объясняется тем, что, заимствование тех или иных признаков одного вида республики приводит к появлению новой разновидности (модификации) республиканской формы правления. К примеру, М.В. Баглай отдельно выделяет парламентско-президентскую, которая близка к полупрезидентской, но отличается от нее более значительной ролью парламента, в том числе и при формировании правительства [2, с.141]. Профессор В.Е. Чиркин, наряду с президентской и парламентской выделял полупрезидентскую-полупарламентскую, военно-президентскую, суперпрезидентскую и президентско-монархическую [11, с.134].

Отсутствие четко выработанных критериев классификации республиканской формы правления не позволяет провести определенного рода их систематизацию. Более того, использование различных критериев для классификации республик не позволяет со всей очевидностью идентифицировать ту или иную форму государственного правления. В связи с чем одно и то же государство может быть охарактеризовано и как полупрезидентская республика и как полупарламентская и т.д. и т.п.

Таким образом, подобное обилие разновидностей республиканской формы правления, позволяет прийти к выводу, что, по сути, основными, т. е. «классическими» видами являются парламентская и президентская республики, остальные же выступают теми или иными их разновидностями (модификациями). В связи с чем порой возникают определенные трудности в установлении (идентификации) того или иного вида формы республиканского правления той или иной страны. То есть новая модель республиканской формы правления образуется за счет смешения некоторых признаков «классических» видов форм правления, в результате чего и появляются такие наименования, которые вызывают больше вопросов, чем ответов.

Например, в чем заключается отличие «полупрезидентской» республики от «полупарламентской»? Или же, что представляет собой «парламентско-президентская» республика? [2, с.12-13].

Полагаем, что классификация форм республиканского правления на парламентские и президентские как два основных вида и их разновидностей (модификаций) не в полной мере отвечает современному уровню развития государства. Необходимо найти новые критерии и основания, с помощью которых можно будет провести классификацию форм правления не только современных республик, но и монархий. К числу таких новых критериев, позволяющим идентифицировать форму правления можно отнести:

- 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;
- степень участия населения в процедуре образования (формирования) органов государственной власти;
- структура высших органов государственной власти;
- юридическая ответственность органов власти перед друг другом, а также перед избирателями (конструктивный механизм привлечения и отстранения от должности, лишение мандата, основания и процедуры отставки (ропуска)). Безусловно, данный перечень критериев не является исчерпывающим. Следует иметь в виду, что, как правило, фактическое положение высших органов власти в большинстве своем не всегда соответствует юридическим конструкциям, установленным в конституции [1, с. 119].

Не следует забывать, что в настоящее время уже стираются отличительные грани между республикой и монархией, а способ замещения главы государства (выборный или наследственный) потерял свое значение и не играет существенной роли при характеристике формы государственного управления. Более того, можно привести ряд примеров, иллюстрирующих, что выборность Президента в республике и продолжительность времени нахождения его у власти ничем не отличается от наследственного монарха (Беларусь, Казахстан, Россия, Таджикистан, Туркменистан и др.).

Что же касается отечественной формы правления то, до сих пор нельзя однозначно определить к какому виду (разновидности) республики ее следует относить. В отечественной правовой науке высказываются различные мнения относительно отечественной формы правления, при этом анализируя одни и те же положения конституционного текста, ученые приходят к порой диаметрально противоположным выводам.

Вопрос о форме правления Российской Федерации был камнем преткновения во время работы Конституционного Сопения в период разработки проекта Конституции. Так, 12 октября 1990 года на пленарном заседании Конституционной комиссии ответственный секретарь комиссии О.Г. Румянцев представил первый проект новой Конституции, подготовленный рабочей группой Конституционной комиссии во исполнение решения, принятого на пленарном заседании 31 августа 1990 года [7, с.27]. Подойдя к описанию раздела, посвященного структуре высших органов государственной власти, он указал, что главы о Парламенте, Президенте и Правительстве представлены в двух вариантах – «А» и «Б», для того, чтобы предоставить членам Конституционной комиссии, комитетов и комиссии Верховного Совета, депутатам съезда право сделать выбор в пользу какой-либо системы органов государственной власти [10, с.282-283]. Вариант «А» (вариант В.Д. Зорькина) получил условное название «президентская республика», а вариант «Б» (вариант Л.Б. Волкова) – ответственное перед Парламентом Правительство». Суть отличия этих двух вариантов упрощенно состояла в следующем: является ли президент только главой государства или он также возглавляет исполнительную власть, существует ли самостоятельное Правительство и перед кем оно ответственно.

Согласно варианту «А» Президент, являясь главой государства, одновременно должен возглавить исполнительную власть и правительство, которое, что характерно, не позиционировалось как самостоятельный орган. Как подчеркивал В.Д. Зорькин, президентская республика более предпочтительна для России, поскольку в отличие от парламентской она более стабильна и в то же время более гибко приспосабливается к различным ситуациям и вариантам реальной расстановки политических сил, оставаясь в рамках правового государства [6, с.50].

Таким образом, итоговый текст Конституции, который 12 июля 1993 года был одобрен Конституционным совещанием, явился результатом соединения проекта Конституционной комиссии и президентского проекта. В отношении статуса Президента и системы отношений между ним, Правительством и Парламентом («сердцевина» новой Конституции), при всех смягчающих корректировках приоритет был отдан президентской концепции [8, с.39].

В ходе корректировок президентского проекта Конституции Российской Федерации были усилены правовые позиции главы государства, Правительство становилось фактически пропрезидентским органом. Значительно уменьшалось, а точнее даже исключалось влияние депутатского корпуса на организационную деятельность Правительства. Это нашло отражение в том, что система и структура органов исполнительной власти утверждались Президентом, согласие Думы на отставку Правительства, как и Председателя Правительства, не требовалось. Более того, Председатель Правительства мог поставить вопрос перед Государственной думой о доверии, и в случае отказа Президент имел право распустить Государственную думу.

Совет Федерации рассматривался, прежде всего, как парламентская пропрезидентская коллегия присутствия, которой отводилась роль сдерживающей палаты различного рода инициатив Государственной думы, могущих привести к неодобрению проводимой Президентом политики [3, с.100-101].

Большинство исследователей характеризуют российскую форму правления как президентскую. Однако, по нашему мнению, это не соответствует формальным признакам. В частности, во-первых, в президентской республике нет должности премьер-министра (Председателя Правительства) в связи с чем сам Президент является главой государства и главой Правительства, то есть главой исполнительной власти. Во-вторых, Президент в президентской республике не обладает правом роспуска Парламента (нижней его палаты). В-третьих, Президент не обладает правом законодательной инициативы, так как он относится к исполнительной власти и в соответствии с принципом разделения властей не обладает правом законотворчества. Тем не менее, почему то, принято считать, что Россия – это президентская республика. Полагаем, что эта характеристика основывается на роли Президента в системе государственного управления.

Конституционные поправки 2020 году юридически конституировали полномочия Президента в сфере исполнительной власти, отведя ему роль фактически ее руководителя. При этом часть министров (руководителей федеральных органов исполнительной власти) непосредственно назначаются и подчиняются в своей деятельности непосредственно Президенту. Создается парадоксальная ситуация – в составе Правительства есть министры, которыми не может руководит председатель Правительства, в силу их непосредственной подчиненности Президенту. Если использовать существующую классификацию форм республиканского правления, то Российская Федерация может быть *de facto* с некоторыми оговорками охарактеризована как президентская республика.

Однако, мы полагаем, что что современное развитие организации государственной власти в той или иной стране позволяет говорить о наметившейся тенденции иного рода, когда различие в форме правления должно происходить не от способа формирования главы государства – наследственный или выборный, не от политической ответственности правительства (перед парламентом или главой государства), а от концентрации государственной власти в том или ином органе.

Конституционные поправки 2020 года юридически оформили доминирование российского Президента в системе публичной власти, дисбаланс разделения властей, проявляющийся в приоритете исполнительной власти. Единый политический центр власти и управления, возглавляемый Президентом Российской Федерации, по сути, сконцентрировавшего стратегические полномочия и прерогативы по государственному управлению.

#### Список литературы:

1. Авдеев Д.А. Классификация форм правления: новый взгляд или поиск критериев // Вестник Тюменского государственного университета. 2013. № 3.
2. Авдеев Д.А. Республиканская форма правления: проблемы классификации и идентификации // Современное право. 2011. № 4.
3. Авдеев Д.А. Форма правления в России (краткий конституционный очерк): монография. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2015.
4. Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. – М.: ТК Велби, Проспект, 2005.
5. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник / М.В. Баглай. – 6-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2007.
6. Зорькин В. Д. О президенте в конституционном строе РФ // Конституционный вестник. 1990. № 2.
7. Зуйков А. Президент для России: от идеи до Главы 4. Часть 1. Рождение института (1990–1991 годы) // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 2 (69).
8. Зуйков А. Президент для России: от идеи до Главы 4. Часть 2. Рождение института (1990–1991 годы) // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 4 (71).
9. Иванов В. О форме государственного правления // <http://raikkonen2007.livejournal.com/74948.html>
10. Стенограмма заседания Конституционной комиссии от 12 октября 1990 года.
11. Чиркин В.Е. Конституция: российская модель. – М.: Юристъ, 2004.