

УДК 342.38: 342.384.9

## Российская форма правления в XXI веке: иллюзия реформы или время перемен?

Д.А. АВДЕЕВ,

кандидат юридических наук,  
доцент кафедры конституционного и муниципального права  
Института права, экономики и управления  
Тюменского государственного университета  
ronner@mail.ru

*Анализируются особенности порядка формирования органов публичной власти в Российской Федерации. Предпринимается попытка выявить наличие тех или иных признаков форм правления и показать специфику отечественной формы правления, а также дать оценку реформам политической системы России.*

*Ключевые слова:* республика, демократия, политический режим, форма правления, политическая реформа, президент, органы публичной власти, принцип разделения властей.

*Russian form of governing in XXI century: illusion reform or time of changes?*

*Avdeev D.*

*In this article are analyzed peculiarities in forming bodies of public power in Russian Federation. The Author takes an effort to outline some characteristics of the form of government and to show some specialties of the domestic form of government, also to appraise occurring reforms political system of Russia.*

*Keywords:* republic, democracy, political reaction, form of governing, political reform, president, bodies of public power, the principle of separation of powers.

Со дня принятия Конституции Российской Федерации 1993 года (далее — Конституция РФ, Конституция) прошло достаточно времени, чтобы сделать выводы о соответствии законодательства признакам государства как правового демократического федеративного с республиканской формой правления и оценить шаги, предпринятые для достижения этой цели. Как показал очередной период развития российской государственности, в нашей стране на конституционном уровне были закреплены принципы демократического государства, основанного на приоритете прав и свобод человека и провозглашении народа единственным источником власти. Это говорит о том, что в России законодательство опирается не на идеологические принципы партийного толка, а на волю большинства граждан, политическое многообразие и свободу политической конкуренции, привлечение граждан к процедуре управления государством как непосредственно, так и через органы публичной власти, образуемые самими гражданами.

Однако, на наш взгляд, политико-правовые события начала XXI века ознаменовали политическую борьбу между различными силами, результатом которой стал приход новой элиты,

сконцентрировавшей власть в своих руках. По верному замечанию профессора С.А. Авакьяна, «в последнее время конституционное законодательство формируется таким образом, что на смену политическому многообразию приходит обеспеченное нормами законодательства единообразие»<sup>1</sup>. В ходе политического единоразовства правящая элита укрепила свои позиции и отбросила политических оппонентов на дальние рубежи. В связи с этим накал политической борьбы угас, и на политической арене образовалось некоторое затишье, имитирующее определенную стабильность.

Начало второго десятилетия XXI века в России отмечено попыткой преобразования политической системы. По инициативе главы государства стали приниматься меры, направленные прежде всего на модернизацию институтов демократии. В законодательство были внесены изменения, касающиеся в основном процесса формирования высших органов власти как федерального, так и регионального уровня с участием политических партий. В частности, речь идет о снижении заградительного барьера с 7 до 5% на выборах депутатов Государственной Думы, об уменьшении количества собранных подписей в поддержку выдвижения кандидата

<sup>1</sup> Авакьян С.А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 6.

на должность Президента Российской Федерации, упрощении по сравнению с прежней процедуры регистрации политических партий, введении прямых выборов глав субъектов Российской Федерации и о многом другом.

Безусловно, все происходящие в настоящее время перемены непосредственно связаны с преобразованием формы правления, проявляются в изменении порядка образования высших органов власти, демократизации способов участия народа в политической жизни государства. Причиной таких законодательных корректировок, по нашему мнению, стала очевидная манипуляция правящей элиты формами участия граждан, а также политических оппонентов в управлении делами государства. В ходе борьбы за власть попирались демократические устои государства, создавались юридические сложности в реализации тех или иных мер, способных воздействовать на власть и принятие ею решений.

Государственная власть всегда была предметом политических баталий между различного рода силами. Любая политическая группа, пришедшая к власти, будет стараться как можно дольше сохранить ее в своих руках, прилагать все усилия, чтобы удержаться на политическом олимпе и вытеснить оппонентов за пределы политической арены или по крайней мере минимизировать их влияние на проводимый политический курс. Для этого будут использоваться меры, которые условно можно классифицировать на правовые и неправовые.

К числу *правовых* будут относиться те, которые нашли отражение в действующем законодательстве. Вот почему приход к власти новой политической элиты всегда знаменуется укреплением ее политических позиций посредством корреляции законодательства с учетом собственных интересов. То есть формально существующие демократические институты сохраняются, но усложняется процедура их применения. По справедливому замечанию В.О. Лучина и А.В. Мазурова, «новые условия подготовки и проведения референдума беспрецедентно ужесточены, забюрократизированы и не имеют с демократией ничего общего»<sup>1</sup>. Или, например, установленная Федеральным законом от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» процедура образования партии, по сути, свела вероятность ее появления к минимуму. Так, для образования федеральной политической партии необходимо было создать региональные отделения партии не менее чем в половине субъектов Российской Федерации, при

этом численность членов партии в каждом отделении должна быть не менее 500 граждан. Образование региональных партий не предусматривалось. С 2004 года российские граждане не были ограничены в реализации права быть избранными на должность главы субъекта Федерации и, как следствие, лишены права на участие в управлении делами государства, предусмотренного ст. 32 Конституции РФ.

*Неправовые* же меры, т. е. те, которые складываются в практической деятельности органов государственной власти и управления, не регламентированы законодательством<sup>2</sup>.

Таким образом, юридически укрепив свои политические позиции, властвующая политическая сила в дальнейшем предпринимает шаги для снятия (или смягчения) созданных ею ранее некоторых формальных запретов и барьеров для политической борьбы за власть. И этими законодательными «упрощениями» могут уже воспользоваться политические конкуренты, которые в настоящее время не представляют никакой угрозы. В связи с вышесказанным возникает несколько вопросов. Во-первых, являются ли шаги по изменению политической системы началом ряда реформ? Во-вторых, являются ли они достаточными для реформирования политической системы? В-третьих, повлекут ли данные изменения совершенствование в целом политической системы России?

На наш взгляд, модернизация отечественной политической системы уже давно назрела. Необходимость в ее реформировании стала очевидной в силу складывающихся между органами государственной власти отношений, в частности и в сфере управления государством в целом. Со времени принятия Конституции РФ существенных изменений в политической и правовой жизни общества не было. Результатом борьбы стал приход к власти новой политической силы, произошло практически огосударствление новой политической партии. Слияние членства в партии с государственными должностями получило новое политологическое обозначение — «партия власти». В настоящее время, по словам А.А. Кондрашева, российская политическая система стала моноцентричной «за счет сосредоточения властных полномочий в руках главы государства и отсутствия каких-либо иных “центров” силы как в рамках системы разделения властей, так и в целом среди субъектов политической системы»<sup>3</sup>.

Если же говорить о модернизации политического устройства Российского государства,

<sup>1</sup> Лучин В.О., Мазуров А.В. Новый закон о референдуме // Право и политика. 2004. № 8. С. 9.

<sup>2</sup> См.: Авакьян С.А. Указ. раб. С. 2—12.

<sup>3</sup> Кондрашев А.А. Особенности современного формирования политической системы России в контексте характеристики государственного режима // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 21.

то она должна представлять собой систему последовательных, юридически продуманных, прогрессивных, рассчитанных в дальнейшем на экономический эффект перспективных действий по формированию работающего государственного аппарата (но не бюрократизации его и созданию органов власти с дублирующими полномочиями, соответственно, не обладающих эффективностью в государственном управлении), а не быть совокупностью скоропостижных решений, свидетелями которых мы являемся.

Немаловажное значение имеет продолжительность реформы, а не ее законченность, связанная с приходом нового Президента Российской Федерации (далее — Президент). По верному замечанию Ю.А. Дмитриева, реформы, начатые одним главой государства, могут не проводиться другим, который не несет ответственности за их содержание<sup>1</sup>. Небезызвестно, что предложенные верховной властью (точнее, главой государства) меры по изменению политической системы опять-таки не имеют определенного плана и, к сожалению, носят, на наш взгляд, фрагментарный характер. Упомянем хотя бы недавно всеми забытые громкие национальные проекты, о которых сначала много говорили, но потом, как оказалось, стала неясной перспектива их завершения.

Модернизация должна носить комплексный характер, т. е., если вести речь о грядущих изменениях политической системы, не следует забывать о других немаловажных вопросах, требующих решения. Например, по нашему мнению, следует признать бесполезными в государственном управлении назначение и роль Общественной палаты РФ и образованных по ее образу и подобию аналогичных органов в субъектах Российской Федерации. Нуждается в совершенствовании институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Назрела необходимость в совершенствовании избирательного законодательства и закреплении в Конституции РФ не только принципов формирования Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, но и основ их образования. Указания в ч. 2 ст. 96 Конституции РФ, что порядок формирования Совета Федерации и выборов депутатов Государственной

Думы устанавливается федеральными законами, явно недостаточно.

Со времени принятия Конституции неоднократно менялись порядок формирования Совета Федерации и процедура выборов депутатов Государственной Думы. Как считает А.Н. Медушевский, троекратный порядок изменения процедуры формирования Совета Федерации (и воссоздание Государственного совета Российской Федерации) в этом контексте следует понимать как поиск оптимальной модели бикамерализма в постсоветской России<sup>2</sup>. Полагаем, что корреляция данной процедуры будет зависеть от правовой природы Совета Федерации, с которой еще предстоит определиться. Ведь ответ на вопрос, чьи интересы представляет эта палата парламента, является основополагающим для выбора того или иного способа его формирования.

Существующая система выборов депутатов Государственной Думы также оставляет желать лучшего. По мнению М.С. Саликова, «отсутствие опыта участия в политической жизни в условиях многопартийной системы, переход к чисто пропорциональной избирательной системе будет способствовать обезличиванию власти, еще большему отдалению ее от рядовых граждан»<sup>3</sup>. Можно согласиться с высказыванием Б.И. Макаренко, считающего, что отечественная правовая действительность, а главное — общественность еще не готовы к восприятию данных реформ (переход на пропорциональную систему формирования Государственной Думы), поскольку в стране отсутствует устойчивая партийная система, способная адекватно отражать интересы и реализовывать свои программы<sup>4</sup>.

Справедливо также высказывание В.В. Никитина о недостатках выводимой пропорциональной избирательной системы, среди которых называется «уязвимость ее перед политическими технологиями, обезличенность части депутатского корпуса, процветание партийной коррупции»<sup>5</sup>.

Таким образом, любые изменения, касающиеся корректировки российской формы правления, необходимо рассматривать в совокупности. А то, что настало время ее модернизации, очевидно. Вопрос лишь в том, насколько существенно данные изменения затронут сло-

<sup>1</sup> См.: Дмитриев Ю.А. Двадцать псевдодемократических реформ в политической системе России // Современное право. 2012. № 5. С. 44.

<sup>2</sup> См.: Медушевский А.Н. Теория правового государства и стратегия модернизации России // Законодательство. 2010. № 6. С. 40.

<sup>3</sup> Саликов М.С. Централизм и демократия: проблемы поиска баланса // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы: материалы междунар. науч. конф. Москва, 7—9 апреля 2005 г. / под ред. С.А. Авакьяна. — М., 2006. С. 77.

<sup>4</sup> См.: Макаренко Б.И. Верна ли будет пропорция? / Политика. 2004. № 1(32). С. 6.

<sup>5</sup> Никитин В.В. Влияние избирательной системы на процесс трансформации общества и опыт Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. полит. наук. — М., 2000.

жившуюся форму правления, которую до сих пор затруднительно идентифицировать.

Современная российская форма правления на сегодняшний день представляет собой симбиоз признаков, не позволяющих с достоверностью отнести ее к известным видам. В частности, по мнению И.А. Кравца, Конституция РФ отражает процесс становления смешанной формы правления, в рамках которой «сочетаются черты президентской и парламентской республики»<sup>1</sup>. Анализируя конституционные положения Основного Закона, А.Н. Кокотов тоже характеризует форму правления как смешанную с очень большими полномочиями Президента<sup>2</sup>. В.Е. Чиркин считает Россию полупрезидентской, полупарламентской республикой с доминирующим положением Президента<sup>3</sup>. В свою очередь М.В. Баглай, сравнивая «нынешнюю российскую форму правления» с иными, также заключает, «что это, скорее, полупрезидентская республика, но с более широкими полномочиями Президента»<sup>4</sup>.

О.Е. Кутафин склонялся к характеристике отечественной формы правления как «полупрезидентской» республики, называя ее президентско-парламентской<sup>5</sup>. Однако, по справедливому замечанию И.Г. Шаблинского, с характеристикой российской формы как президентско-парламентской «не все ясно»<sup>6</sup>.

По утверждению А.В. Мелехина, с формально-юридической точки зрения в России полупрезидентская республика, однако «в реальности существующая модель государственного управления ближе к президентской республике. В то же время Конституция России допускает возможность изменения формы государственного управления в сторону парламентской республики»<sup>7</sup>. З.Н. Курдюкова также полагает, что из текста Конституции следует, что по структуре государственного механизма формой правления в Российской Федерации является парламентская республика<sup>8</sup>. С этим ут-

верждением сложно согласиться. Ведь современный российский парламент не представляет собой фактически никакой политической силы, способной противостоять как Президенту, так и Правительству РФ, сформированному главой государства.

По мнению А.Н. Мещерякова, российская форма правления ближе к латиноамериканской модели президентства, которая характеризуется нарушением равновесия власти в сторону президента<sup>9</sup>. Анализируя особенности республиканской формы правления, Н.А. Сахаров отмечал, что она обладает признаками афро-азиатской модели президентства<sup>10</sup>. Ю.В. Соломанина в своей диссертации обосновывает наличие в России всех признаков суперпрезидентской республики<sup>11</sup>.

Высказываются и иные взгляды. Л.Д. Воеводин считает, что «непредвзятый научный анализ существующих у нас основ конституционного строя... скорее можно представить в форме некой “выборной монархии”»<sup>12</sup>. Анализируя систему организации власти и складывающийся порядок занятия президентского кресла, Е.А. Лукьянова заключает: стоит признать, «что формой правления в нашей стране является выборная дуалистическая монархия с институтом престолопреемства»<sup>13</sup>. Как видим, палитра взглядов, как и характеристик формы правления в Российском государстве, весьма разнообразна. При этом следует отметить, что, анализируя одни и те же положения текста Конституции РФ, ученые приходят порой к диаметрально противоположным выводам.

Именно нормы Конституции, устанавливающие компетенцию высших органов государственной власти, а также «конституционную схему» их взаимоотношений между собой, послужили основой научной полемики о форме правления в Российской Федерации. Эти конституционные положения берут свое начало с работы Конституционного совещания по под-

<sup>1</sup> Кравец И.А. Формирование российского конституционализма: проблемы теории и практики. — М.; Новосибирск, 2001. С. 49.

<sup>2</sup> См.: Конституционное право России: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. А.Н. Кокотов и М.И. Кукушкин. — М., 2007. С. 106.

<sup>3</sup> См.: Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. — М., 1998. С. 292.

<sup>4</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. 6-е изд., изм. и доп. — М., 2007. С. 142.

<sup>5</sup> См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учеб. 4-е изд., перераб. и доп. — М., 2006. С. 153.

<sup>6</sup> Шаблинский И.Г. К истории рождения современной российской формы правления: взгляд с точки зрения сдержек и противовесов // Государство и право. 2008. № 6. С. 114.

<sup>7</sup> См.: Мелехин А.В. Теория государства и права: учеб. 2-е изд., доп. и перераб. — М., 2009. С. 133.

<sup>8</sup> См.: Курдюкова З.Н. Теоретические проблемы политической формы современного государства // Правовая политика и правовая жизнь. 2010. № 4. С. 62.

<sup>9</sup> См.: Мещеряков А.Н. Конституционные способы воздействия Президента Российской Федерации на исполнительную власть и связанные с ними особенности российской формы правления // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 5. С. 22.

<sup>10</sup> См.: Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. — М., 1994. С. 20.

<sup>11</sup> См.: Соломанина Ю.В. Республиканская форма правления в России: история и современность: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Владимир, 2007. С. 23.

<sup>12</sup> Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России: учеб. пособие. — М., 1997. С. 256.

<sup>13</sup> Лукьянова Е.А. Некоторые проблемы Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15. С. 6.

готовке проекта Основного Закона страны. Поэтому формулировка «республиканская форма правления» стала своеобразным компромиссом на заключительном этапе разработки проекта Конституции РФ.

По верному замечанию И.Г. Шаблинского, во время работы Конституционного совещания большинство его участников «смутно представляло себе то, какой должна быть проектируемая форма с точки зрения классической теории конституционного права»<sup>1</sup>, у представителей Правового управления Президента не было четкой концепции. Таким образом, форма правления рождалась в ходе обсуждений и дебатов.

И дело, конечно же, не в том, как следует правильно характеризовать российскую форму правления, а в том, насколько она эффективна. Поэтому все изменения законодательства, касающиеся возможности участия граждан в политической жизни страны с использованием при этом различных форм и институтов, должны реально действовать, а не создавать иллюзию демократичности. Проблема выборности органов государственной власти в Российской Федерации, а также степень участия российских граждан в процедурах формирования органов публичной власти остается до конца не решенной, избирательная система нуждается в дальнейшей модернизации и совершенствовании. Такие шаги возможны при условии, если мы на самом деле хотим реализовать концепцию построения в России гражданского общества, основанного на демократических принципах образования органов власти, действительном политическом плюрализме, равенстве и верховенстве закона.

Ведь республиканская форма правления предполагает участие народа в управлении делами государства, начиная с формирования органов публичной власти и заканчивая ответственностью последних перед избирателями. Как показывает анализ российского законодательства, народ как источник власти постепенно отстраняется от данных процедур, а об ответственности органов публичной власти перед народом, его избирателями в большинстве слу-

чаев говорить не приходится. И эта тенденция своеобразного ограничения возможностей народа участвовать в управлении делами государства заключается в сложности (порой невозможности) их осуществления. Прозвучавшие в послании Президента Федеральному Собранию в декабре 2011 года тезисы о том, что нужно «дать гражданам больше возможностей влиять на политику Российского государства», «надо дать всем активным гражданам законную возможность участия в политической жизни», подвергаются справедливой критике В.А. Лебедевым и В.В. Киреевым. Употребление слова «дать» применительно к участию граждан в политической жизни, т. е. к осуществлению народовластия, вызывает вопрос: а кто «дает» такую возможность, если единственным источником власти согласно ст. 3 Конституции является народ? Такая возможность уже закреплена нормами ст. 32 Конституции! Другое дело — гарантирована ли эта возможность, стала ли она реальностью, в том числе и в результате действий Президента, который, как известно, является гарантом Конституции. Вследствие анализа этих положений может сложиться впечатление, что Президент «дарует» то, что уже предусмотрено конституционными нормами, тогда как его задача — гарантировать их реализацию, использовать свои немалые властные полномочия для обеспечения эффективности всех форм осуществления народовластия<sup>2</sup>.

Таким образом, сложившаяся практика формирования органов публичной власти на всех уровнях свидетельствует как о несовершенстве самих способов образования органов власти, так и о недостаточной степени демократизации процедуры их формирования. Совершенствование избирательного законодательства, доступность публичных должностей, прозрачность выборов и в конечном счете их эффективность скажутся на уровне правовой культуры и политического мировоззрения избирателей, который прямо пропорционален эффективности участия граждан в управлении делами государства. Дальнейшая демократизация законодательства покажет, насколько оправдаются эти ожидания.

<sup>1</sup> Шаблинский И.Г. Указ. раб. С. 111.

<sup>2</sup> См.: Лебедев В.А., Киреев В.В. Главное — конституционализм! (Пути развития российской демократии) // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 2. С. 7—8.