

## **РАЗДЕЛ II. Трибуна конституционалиста**

*Д.А. Авдеев,  
доцент кафедры  
конституционного и муниципального права  
Тюменского государственного университета,  
кандидат юридических наук*

### **Российский вариант республиканской формы правления**

Форма государства как конструкция организации публичной власти позволяет выявить её особенности в той или иной стране, так как даёт представление о системе высших органов государственной власти, принципах их организации и деятельности, основах их взаимодействия между собой, степени участия народа в образовании (формировании) органов власти и управления, принципах территориальной организации публичной власти, методах (способах), используемых при функционировании органов власти и управления. Иными словами, форма государства — это устройство публичной власти, а вышеуказанные показатели являются соответствующими признаками элементов формы государства — формы правления, формы государственно-территориального устройства и политического режима.

Следует отметить, что элементы формы государства имеют внутреннее единство и представляют собой не самостоятельные составляющие формы государства, а, скорее, выступают её компонентами, которые раскрывают организацию публичной власти. По отношению друг к другу форма правления, форма государственно-территориального устройства и политический режим являются взаимовлияющими, взаимодополняемыми и взаимозависимыми, что и предопределяет их неразрывную связь.

При этом они должны не только сочетаться между собой, но и гармонизировать с содержанием государства. Ведь именно сочетание формы и содержания государства приводит к динамичной, эволюционной модернизации государственно-правовых институтов, и, наоборот, несоответствие их друг другу негативно сказывается на развитии государства. Таким образом, гармоничное комбинирование трёх компонентов организации публичной власти должно также сочетаться с содержанием

самого государства, основываясь на его сущности, оформляя тем самым его правовую природу<sup>1</sup>.

Как верно отмечал Г.В.Ф. Гегель, «народ должен почувствовать, что его государственное устройство соответствует его праву и его состоянию, в противном случае оно может, правда, быть внешне наличным, но не будет иметь ни значения, ни ценности»<sup>2</sup>. «Государственное устройство, — писал немецкий философ, — есть продукт, манифестация собственного духа данного народа и ступени развития его духа, это развитие необходимо потребует поступательного движения, в котором ни одна ступень не может быть пропущена, нельзя опережать время, время всегда присутствует»<sup>3</sup>.

Нельзя не согласиться с убеждениями русского мыслителя И.А. Ильина, считавшего, что форма правления в государстве определяется прежде всего монархическим или республиканским правосознанием народа. «Каждый народ и каждая страна, — писал И.А. Ильин, — есть живая индивидуальность со своими особыми данными, со своей неповторимой историей, душой и природой», именно поэтому «каждому народу причитается своя, особая, индивидуальная государственная форма и конституция, соответствующая ему и только ему»<sup>4</sup>.

Таким образом, при выборе наилучшей модели организации публичной власти необходимо учитывать влияние различного рода факторов и условий, к числу которых можно отнести национальный состав населения, размеры и географическое положение, историко-политическую эволюцию институтов власти и управления, социально-экономическое состояние развития общественных отношений, правосознание и менталитет граждан и проч. Учёт данных обстоятельств и условий позволит сконструировать оптимальную модель организации публичной власти, эффективность которой во многом будет зависеть от сочетания формы правления, формы государственно-территориального устройства и политического режима. Однако заимствование признаков некоторых элементов формы государства, не свойственных той или иной национальной системе права конкретного государства, может негативно сказаться на эффективности функционирования публичной власти.

В качестве иллюстрирующего примера можно привести опыт зарождения американской системы государственной власти после победы в войне за независимость. Отцы-основатели Конституции США 1787 г. разработали модель президентской республики, в основу которой был положен принцип разделения властей с «системой сдержек и противовесов». Американский опыт государственного строительства и функционирования высших органов государственной власти — Президента, Парламента (Конгресса) и Верховного Суда, практика взаимодействия федеральных органов власти и штатов был, по всей видимости, привлекателен для большинства стран как передовой и прогрессивный. Поэтому многие государства заимствовали признаки американской президентской республики и внедряли их в

<sup>1</sup> См.: Авдеев Д.А. Форма и содержание государства как политико-правовая гармония // Вестник Пермского государственного университета. 2012. № 4 (18). С. 8–13.

<sup>2</sup> Гегель Г. Политические произведения. М., 1978. С. 274.

<sup>3</sup> Там же. С. 469.

<sup>4</sup> Ильин И.А. Почему мы верим в России: сочинения. М.: Эксмо, 2006. С. 31.

собственную систему организации публичной власти. Как показала последующая практика, подобное внедрение элементов одной правовой системы не всегда было эффективным и полезным. В частности, форма правления некоторых стран Латинской Америки, заимствовавших модель американской президентской республики, характеризуется в научной литературе как «суперпрезидентская».

В этом смысле не всегда положительный и прогрессивный зарубежный опыт будет востребован. Подобное внедрение правоприменительной практики иностранных государств в виде каких-либо отдельных аспектов функционирования органов власти и управления можно сравнить с понравившейся одеждой или её отдельными аксессуарами, которые могут быть привлекательны и соответствовать веянию моды, однако не подходить ни по размеру, ни по фасону, ни по стилю данному человеку, как бы он этого ни хотел. В этом вопросе мы солидаризуемся с вышеприведённым мнением И.А. Ильина об индивидуализации формы государства, конституции отдельному народу, т.е. о соответствии формы государства его содержанию.

Таким образом, во-первых, при структурировании системы публичной власти необходимо, прежде всего, ориентироваться на собственный опыт государственного строительства, а заимствование признаков отдельных элементов формы государства зарубежных стран производить с тщательной осторожностью и продуманностью.

По нашему глубокому убеждению, именно форма правления выступает первостепенным компонентом формы государства, играет роль первого среди равных (*primus inter pares*) и фактически определяет форму государственного территориального устройства. Например, централизация (концентрация) властных полномочий характерна в большей степени для унитарного государства. Федеративные же государства в большинстве своём основываются на делегировании властных полномочий центральными органами власти региональным (местным).

В этой связи полагаем, что эффективность формы государства и, в частности, формы правления зависит от оптимального сочетания уровня развития социально-экономических отношений и управленческих начал в том или ином обществе. К примеру, для отечественного государственного управления на протяжении нескольких столетий была характерна абсолютизация и концентрация властных полномочий в одном политическом центре, который представляли глава государства и его окружение. Неограниченный характер власти монарха, отсутствие парламента как высшего коллегиального органа народного представительства, а вместе с тем и партийной системы только способствовали дальнейшему становлению и укреплению централизации государственного управления как по вертикали, так и по горизонтали — формированию отечественной модели монархизма.

Только в начале XX в. начинаются некоторые модернизационные процессы, направленные на изменение системы организации государственной власти в России в сторону некоего ограничения власти монарха. Так, в соответствии с Высочайшим Манифестом от 17 октября 1905 года была образована Государственная Дума<sup>1</sup>, которой, правда, отводилась законосовещательная функция. На основании Положе-

<sup>1</sup> См.: *Российское законодательство X–XX вв.*: в 9 т. Т. 9. Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций / отв. ред. О.И. Чистяков. М.: Юридическая литература, 1994.

ния о выборах от 6 августа 1905 года в Государственную Думу могли избираться представители трёх основных курий — землевладельческой, городской и крестьянской. При этом из числа избирателей исключались женщины, рабочие, учащиеся и военнослужащие. Несмотря на то что срок функционирования первых четырёх дум был невелик, тем не менее, опыт её деятельности сыграл свою роль в истории российского парламентаризма.

В связи с революционными событиями февраля и октября 1917 г. происходят кардинальные изменения формы российского государства. 1 сентября 1917 года Россия провозглашается республикой, а 10 января 1918 года устанавливается федеративное устройство Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (РСФСР). Таким образом, многовековой уклад отечественного унитаризма и монархизма был демонтирован.

Установленная большевиками Советская республика представляла собой социалистической тип формы правления, для которой было характерно отрицание принципа разделения властей, что нашло отражение в лозунге «Вся власть советам» и выразилось в соединении исполнительных и законодательных полномочий в одних органах — разветвлённой системе представительных органов, формируемых на основе принципа демократического централизма (нижестоящие органы формировали вышестоящие), и в сосуществовании с органами власти и управления партийных органов, которые своими директивами и решениями фактически определяли направления деятельности государственных органов.

По нашему мнению, изменение формы государства — переход от монархии к республике советского типа, установление федеративной формы государственно-территориального устройства вместо сложного унитарного — не привело к изменению содержательной характеристики отечественной публичной власти, существенным свойством которой является сосредоточение властных полномочий в одном центре и отсутствие какой-либо политической оппозиции. Как справедливо отмечает Н.П. Носова, «образование СССР существенно изменило весь государственный аппарат страны, хотя принципиальная схема организации власти и управления оставалась прежней»<sup>1</sup>.

Крушение советской системы государственного управления, смена ценностных установок, кардинальное изменение курса развития российского государства, череды правовых реформ и нововведений, сопровождавшиеся изменением социально-экономических факторов и уклада общественной жизни, — это и многое другое характеризует ситуацию конца 80-х — начала 90-х гг. прошлого века. Именно в этих условиях идёт разработка новой отечественной Конституции, в основу которой были положены ценности общемирового порядка западного толка, среди которых — приоритет прав и свобод личности, идея правового государства и верховенства закона, разделение властей, демократические начала в системе организации публичной власти, политическое и идеологическое многообразие<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Носова Н.П. Государственные институты России в IX–XX вв. (опыт истории государственного управления): учебник. 2-е изд., доп. Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2010. С. 232.

<sup>2</sup> См.: Авдеев Д.А. Конституция Российской Федерации. Двадцать пять лет спустя // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 12. С. 37–38.

Одним из ключевых вопросов дальнейшего развития Российского государства был выбор модели будущей формы правления. Форма правления Российской Федерации стала камнем преткновения во время работы Конституционной комиссии России в период разработки проекта новой Конституции. Так, 12 октября 1990 года на пленарном заседании Конституционной комиссии её ответственный секретарь О.Г. Румянцев представил первый проект новой Конституции, подготовленный Рабочей группой Конституционной комиссии во исполнение решения, принятого комиссией на её пленарном заседании 31 августа 1990 года<sup>1</sup>. Главы о Парламенте, Президенте и Правительстве были представлены в двух вариантах — «А» и «Б», чтобы предоставить членам Конституционной комиссии, комитетам и комиссиям Верховного Совета, всем народным депутатам России право сделать выбор в пользу той или иной системы органов государственной власти<sup>2</sup>. Вариант «А» (В.Д. Зорькина) получил условное название «президентская республика», а вариант «Б» (Л.Б. Волкова) — «ответственное перед Парламентом Правительство». Суть отличия этих двух вариантов состояла в следующем: является ли президент только главой государства или же он также возглавляет исполнительную власть, существует ли самостоятельное Правительство и перед кем оно ответственно?

Согласно варианту «А» Президент, являясь главой государства, одновременно должен был возглавить исполнительную власть и правительство, которое, что характерно, не позиционировалось как самостоятельный орган. Как подчёркивал В.Д. Зорькин, президентская республика более предпочтительна для России, поскольку в отличие от парламентарной 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<sup>3</sup>.

Итоговый текст проекта Конституции, который 12 июля 1993 года был одобрен Конституционным совещанием, явился результатом соединения проекта Конституционной комиссии и президентского проекта. В отношении статуса Президента и его взаимоотношений с парламентом и Правительством («сердцевина» новой Конституции), при всех смягчающих корректировках, приоритет был отдан президентской концепции<sup>4</sup>.

Однако в самой Конституции норма, устанавливающая, что Российская Федерация есть государство с республиканской формой правления, не содержит указания на конкретный вид этой формы. Подобная ситуация наблюдается и в основных законах ряда некоторых зарубежных государств. Так, например, в Основном законе ФРГ указано, что «Федеративная Республика Германия является демократическим и социальным федеративным государством» (статья 20). Конституция Польши про-

<sup>1</sup> См.: Зуйков А. Президент для России: от идеи до Главы 4. Часть 1. Рождение института (1990–1991 годы) // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 2 (69). С. 27.

<sup>2</sup> См.: Стенограмма заседания Конституционной комиссии от 12 октября 1990 года. С. 282–283.

<sup>3</sup> См.: Зорькин В.Д. О Президенте в конституционном строе РФ // Конституционный вестник. 1990. № 2. С. 50.

<sup>4</sup> См.: Зуйков А. Президент для России: от идеи до Главы 4. Часть 2. Рождение института (1990–1991 годы) // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 4 (71). С. 39.

возглашает, что Республика Польша есть демократическое правовое государство, осуществляющее принципы социальной справедливости. Следует отметить, что в конституциях иных государств употребляется характеристика формы государственного устройства, как-то «демократическая республика» (Латвии, Словении, Эстонии и др.).

Большинство стран в своих конституциях провозглашают республиканскую форму правления: Азербайджан (статья 7), Латвия (статья 1), Молдова (часть 2 статьи 1), Узбекистан (статья 1), Украина (статья 5), Эстония (статья 1). Конституции Республики Армения, Республики Беларусь и Республики Кыргызстан не содержат указание на конкретный вид формы правления в силу того, что само использование в названии государства слова «Республика» предполагает республиканский государственный строй.

Конституции ряда стран содержат указание на ту или иную разновидность формы правления. К примеру, в Конституции Республики Казахстан установлено, что Казахстан является унитарным государством с президентской формой правления (статья 2). Аналогичное положение содержится в Конституции Туркменистана, где государственное правление осуществляется в форме президентской республики (статья 1). Конституции Греции и Болгарии (статья 1) определяют государственный строй как парламентскую республику.

Прекрасно понимаем, что указание в тексте конституции вида формы правления ещё не означает, что именно данный вид республики имеет место фактически. Более того, формулировка «республиканская форма правления» настолько размыта и неконкретна, что можно сделать достоверный вывод лишь о том, что глава государства избирается, а не получает должность путём престолонаследия и что есть иные избираемые высшие органы публичной власти, но не более того. Полагая, 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.

В юридической литературе относительно характеристики российской формы правления высказываются различные взгляды и мнения. Подходы по определению российской формы правления условно можно разделить на три группы — одни относят российскую форму правления к президентской республике<sup>1</sup>, другие характеризуют её как полупрезидентскую (смешанную)<sup>2</sup>, третьи говорят об уникальности и её нестандартизированности<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: Керимов А.Д. Проблемы конституционной реформы и государственного строительства в России. М., 2001. С. 12–13; Эбзеев Б.С. Предисловие // Радченко В.И. Президент в конституционном строе РФ. М., 2000. С. 8.

<sup>2</sup> См.: Правительство РФ / под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: НОРМА, 2005. С. 136.

<sup>3</sup> См.: Авакьян С.А. Президент РФ: эволюция правового статуса // Вестник Моск. ун-та. Серия «Право». 1998. № 1; Он же. Конституция России: сложный юбилей // Российская Федерация сегодня. 2003. № 22; Калинин А.Ю. Принцип разделения властей и особенности правообразо-

По словам И.А. Кравца, Конституция отражает процесс становления смешанной или «гибридной» формы правления, в рамках которой «сочетаются черты президентской и парламентской республики»<sup>1</sup>. По мнению В.И. Фадеева, на основе формальных признаков республиканский строй Российской Федерации можно определить как смешанный (президентско-парламентский), т.е. сочетающий черты президентской и парламентской республик. Вместе с тем конституционный акцент на полномочиях Президента и практика их реализации, определяющие первостепенную роль Президента в государственном механизме властвования в политической жизни страны, свидетельствует о том, что, по сути, Российская Федерация может быть охарактеризована и как президентская республика, что она фактически развивается и действует по модели президентской республики<sup>2</sup>.

Высказываются и иные мнения относительно специфики российской формы правления, которую, как показывает анализ, сложно однозначно отнести к известным видам республиканской формы правления, что позволяет говорить об особенностях, уникальности российской формы правления<sup>3</sup>.

С формальной точки зрения, считает А.В. Мелехин, в России полупрезидентская республика, однако «в реальности существующая модель государственного управления ближе к президентской республике. В то же время, — продолжает автор, — Конституция России допускает возможность изменения формы государственного управления в сторону парламентской республики»<sup>4</sup>. А.Н. Мещеряков считает, что российская форма правления ближе к латиноамериканской модели президентства, которая характеризуется нарушением равновесия власти в сторону президента<sup>5</sup>. Анализируя особенности республиканской формы правления, Н.А. Сахаров отмечал, что она обладает признаками афро-азиатской модели президентства<sup>6</sup>. Ю.В. Соломанина обосновывает в своей диссертации наличие в

вания в России // Юридический мир. 2009. № 8. С. 72; *Медушевский А.Н.* Сравнительное конституционное право и политические институты: курс лекций. М.: ГУ-ВШЭ, 2002. С. 275–288.

<sup>1</sup> См.: *Кравец И.А.* Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). Москва-Новосибирск: ООО «Издательство ЮКЭА», 2001. С. 49.

<sup>2</sup> См.: *Конституционное право: учебник для бакалавров / отв. ред. В.И. Фадеев.* М.: Проспект, 2014. С. 126.

<sup>3</sup> См.: *Боброва Н.В.* Реформа власти и перспективы развития авторитарных элементов российской Конституции // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 1; *Гончаров В.В.* Выборность как принцип формирования и функционирования органов исполнительной власти в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 7; *Краснов М.А.* Персоналистский режим в России: опыт институционального анализа. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2006; *Зазнаев О.* Российская форма правления: прошлое, настоящее и будущее // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 4 (57).

<sup>4</sup> *Мелехин А.В.* Теория государства и права: учебник с учебн.-методич. материалами. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 133.

<sup>5</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>6</sup> См.: *Сахаров Н.А.* Институт президентства в современном мире. М., 1994. С. 20.

России всех признаков суперпрезидентской республики<sup>1</sup>. З.Н. Курдюкова высказывает совершенно иное мнение, считая, что из текста действующей Конституции следует, что по структуре государственного механизма формой правления Российской Федерации является парламентская республика<sup>2</sup>.

Таким образом, учёные, анализируя одни и те же положения конституционного текста, приходят к порой диаметрально противоположным выводам относительно идентификации отечественной формы правления.

Большинство исследователей почему-то характеризуют российскую форму правления как президентскую. Даже Президент России Владимир Путин на встрече с сенаторами, приуроченной к началу осенней сессии Совета Федерации (23 сентября 2020 года), выразил мнение, что благодаря поправкам в Конституцию Россия должна сохраниться как сильная президентская республика<sup>3</sup>.

Однако, по нашему мнению, российская форма правления не соответствует признакам президентской республики. Во-первых, в президентской республике нет должности премьер-министра (председателя правительства), в связи с чем сам президент является главой государства и главой правительства, т.е. главой исполнительной власти, а правительство, в свою очередь, несёт ответственность перед президентом<sup>4</sup>. Во-вторых, президент в президентской республике не обладает правом роспуска парламента (нижней его палаты)<sup>5</sup>. В-третьих, президент не обладает правом законодательной инициативы, так как он относится к исполнительной власти и в соответствии с принципом разделения властей не обладает таким правом. В-четвёртых, «в республике этого вида государственное управление строится по принципу жёсткого разделения властей»<sup>6</sup>.

Тем не менее почему-то принято считать, что Россия — это президентская республика. Полагаем, что эта характеристика основывается на роли Президента в системе государственного управления, но никак не соотносится с признаками таковой. Конституционные поправки 2020 г. юридически конституировали полномочия Президента в сфере исполнительной власти, отведя ему роль фактически её руководителя. При этом часть министров (руководителей федеральных органов исполнительной власти) непосредственно назначаются и подчиняются Президенту. Создаётся парадоксальная ситуация — в составе Правительства есть министры, которыми не может руководить Председатель Правительства в силу их непосредственной подчинённости Президенту. Если использовать существующую классификацию форм республиканского правления, то Российская Федерация

<sup>1</sup> См.: Соломанина Ю.В. Республиканская форма правления в России: история и современность: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2007. С. 23.

<sup>2</sup> См.: Курдюкова З.Н. Теоретические проблемы политической формы современного государства // Правовая политика и правовая жизнь. 2010. № 4. С. 62.

<sup>3</sup> См.: [https://www.gazeta.ru/politics/news/2020/09/23/n\\_14979739.shtml](https://www.gazeta.ru/politics/news/2020/09/23/n_14979739.shtml).

<sup>4</sup> См.: Теория государства и права: учебник / под ред. В.К. Бабаева. М.: Юристъ, 2002. С. 93–94.

<sup>5</sup> См.: Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ. 2002. С. 85.

<sup>6</sup> Теория государства и права: учеб. [для юрид. вузов]. 4-е изд., стер. Москва: Омега-Л, 2007. С. 137.



может быть *de facto*, с некоторыми оговорками, охарактеризована как президентская республика.

Считаем, что для идентификации формы правления России необходимо выявить её характерные признаки и свойства. Исследуя особенности организации публичной власти в России, объём и баланс властных полномочий её высших органов власти, принципы деятельности и порядок их образования, можно выделить следующие признаки, характеризующие отечественную форму правления.

*Сосредоточение властных полномочий в одном центре*, следствием чего является неравномерность их распределения между высшими органами власти, что находит своё выражение в дисбалансе принципа разделения властей и отсутствии реального политико-правового противовеса этому центру. По верному замечанию А.А. Кондрашева, российская политическая система стала моноцентрична «за счёт 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>1</sup>.

*Отсутствие разделения властей и системы «сдержек и противовесов»*. Рассматривая конституционное закрепление принципа разделения властей и его развитие в текущем законодательстве, профессор С.А. Авакьян сожалеет, что «создаётся опасность худших вариантов конституционно-политического поведения. Например, по наличию только конституционных норм у нас есть опасность превращения Президента в институт демократического монархизма»<sup>2</sup>.

*Юридическая и политическая безответственность федеральных органов исполнительной власти* в случае принятия ими ошибочных решений, фактическое отсутствие которой также является серьёзным недостатком действующей Конституции<sup>3</sup>. Парламентская ответственность Правительства заключается лишь в формальном заслушивании Государственной Думой ежегодных отчетов о результатах его деятельности без каких-либо правовых последствий. Даже в случае вынесения Государственной Думой вотума недоверия Правительству она сама может быть распущена Президентом.

*Слияние членства в партии с занятием государственных должностей*, получившее новое политологическое обозначение — «партия власти». Так, А.Ф. Ноздрачёв справедливо указывал, что «участие народа в управлении государством свелось к нулю, политические партии превратились в придаток государственного аппарата либо в корпоративные кланы, цели которых не всегда совпадают с интересами широких слоев населения»<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Кондрашев А.А. Особенности современного формирования политической системы России в контексте характеристики государственного режима // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 21.

<sup>2</sup> Авакьян С.А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 6.

<sup>3</sup> См.: Бакушев В.В. Административная реформа — нужна, но прежде — её концепция // Власть. 2002. С. 14.

<sup>4</sup> Ноздрачёв А.Ф. Гражданин и государство: взаимоотношения в XXI веке // Журнал российского права. 2005. № 9. С. 14.

*Имитация политического многообразия при фактической монопартийности.* 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>. Становление реальной конкурентной партийной системы было заменено «искусственным» формированием «сверху» «псевдомногопартийности» посредством установления законодательных норм, ограничивающих свободу объединения в партии, и предъявления требований, направленных на произвольное сокращение числа политических партий<sup>2</sup>.

*Юридическая усложнённость реализации прав граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.* Как справедливо критикует Е.А. Лукьянова, «при провозглашении народовластия реальная возможность населения каким-либо образом влиять на дела государства фактически была сведена к голосованию на выборах при упразднении всех остальных инструментов непосредственной демократии. Сами же выборы за прошедшее время и законодательно, и на практике трансформировались таким образом, что реализация этого важнейшего политического права и граждан превратилась в фикцию»<sup>3</sup>.

*Доминирование исполнительно-распорядительных органов в системе публичной власти.*

*Дихотомическая природа федеральной исполнительной власти,* которая заключается в своеобразном «разделении труда» между Президентом, с одной стороны, и Правительством — с другой. Если Председатель Правительства возглавляет высший коллегиальный орган исполнительной власти и руководит частью министров, то Президент осуществляет общее руководство исполнительной властью, и ему непосредственно подчиняется ряд министров.

Как верно в своё время подметил В.С. Нерсесянц, президентская власть по своему характеру является частью исполнительной власти, «президентская власть (вся совокупность конституционных правомочий Президента) — это власть именно исполнительная»<sup>4</sup>.

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

Всё это и многое другое позволяет говорить о том, что определить, к какому виду относится современная отечественная форма правления, пока не представ-

<sup>1</sup> Авакьян С.А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России. С. 6.

<sup>2</sup> См.: Кондрашев А.А. Указ. соч. С. 24.

<sup>3</sup> Лукьянова Е.А. Некоторые проблемы Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15. С. 5.

<sup>4</sup> Нерсесянц В.С. Философия права. М., 1997. С. 381.

ляется возможным из-за наличия множества признаков, заимствованных у президентской и полупрезидентской форм правления, которые были взяты при разработке Конституции. Попытка взять самое лучшее от разных видов форм правления привела, как и следовало ожидать, к симбиозу.

Отечественная модель организации государственной власти не укладывается в существующие виды как классических форм правления (президентская, парламентская и смешанная), так и их разновидностей (полупрезидентская и полупарламентская). Российская Федерация не является формально президентской республикой, сложно отнести её и к смешанной (правительство не формируется парламентом, находится вне его контроля) или президентско-парламентской (роль парламента максимально минимизирована).

Для отечественной системы власти и публичного управления остаются моновласти главы государства, окончательное принятие им решений, отсутствие иных центров, могущих выступать в качестве политической оппозиции, неприятие концепции разделения властей как таковой, незначительная роль парламента. Эти и другие обстоятельства и факторы позволяют характеризовать форму правления современной Российской Федерации как некую *конституционную монархию*, под которой следует понимать установленную нормами конституционного законодательства систему организации государственной власти, для которой свойственно:

- централизация публичного управления, выражающаяся в сосредоточении значительного объёма властных прерогатив в системе органов исполнительно-распорядительной власти;

- дихотомический характер федеральной исполнительной власти, выражающийся в разделении труда между Президентом и Председателем Правительства;

- концентрация значительного объёма конституционных полномочий высших органов власти в руках Президента, что говорит о дисбалансе в системе разделения властей;

- отсутствие политической оппозиции и недопущение в какой бы то ни было форме политических конкурентов к участию в публичном управлении;

- выполнение парламентом кадровой и правообеспечительной функций в сфере публичной власти, способствующих проведению политического курса главы государства.

Таким образом, назначение конституционных изменений 2020 г. заключается в конституционализации сложившейся практики взаимодействия между высшими федеральными органами государственной власти. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» внёс существенные коррективы, определив наконец-то относимость Президента к исполнительной власти.

Конституционные поправки 2020 г. подтвердили наш вывод, сделанный несколькими годами ранее, о том, что «российский монархизм с характерным авторитаризмом и централизмом, проявляющимся в доминировании главы государства в системе высших органов государственной власти, дисбалансе принципа разделения властей, приоритете исполнительной власти по сравнению с иными, пронизывает все сферы государственного управления. Существование единого центра,

сконцентрировавшего стратегические полномочия и прерогативы по управлению делами государства и решению вопросов внутренней и внешней политики, стало неотъемлемым атрибутивным свойством российского государственного управления, при этом положения и нормы Конституции Российской Федерации 1993 г. конституируют данную систему организации власти»<sup>1</sup>.

*И.А. Алебастрова,  
заведующая кафедрой конституционного и международного права  
Всероссийского государственного университета юстиции  
(РПА Минюста России), доктор юридических наук*

## **Правовой статус главы государства как зеркало национального политического режима**

Принцип разделения властей как неперемное условие существования правового демократического государства предполагает, что при наличии в государственном механизме множества государственных органов наиболее влиятельными являются те из них, которые олицетворяют три ветви власти: законодательную, исполнительную и судебную. При этом они не находятся друг от друга в абсолютной изоляции, имея каждый преимущественную сферу полномочий и ответственности и сдерживая друг друга от злоупотреблений посредством взаимоконтроля.

Главе государства в данной системе координат — с тем, чтобы не разрушить её, — должна принадлежать позиция или главы исполнительной власти, или арбитра, который, не имея управленческих полномочий, не вмешивается в политическую игру, пока она идёт своим чередом и игроки не испытывают кризис взаимоотношений. В первом случае, характерном для президентской республики, глава государства является сильной политической фигурой, политическим лидером страны — не настолько, однако, сильным, чтобы создавать угрозу разрушения механизма сдержек и противовесов. Именно поэтому он не имеет юридических средств прямого давления на парламент — права роспуска парламента и законодательной инициативы. В парламентарных же странах глава государства, обладая правом роспуска парламента, является слабой политической фигурой, т.е. органом резервным, даже вспомогательным. Такому положению соответствует то обстоятельство, что он фактически не принадлежит ни к одной ветви власти, сохраняя за ними приоритетное в государственном механизме положение (юридическое отнесение главы государства ко всем трём ветвям власти в странах вестминстерской модели ничего в данном отношении не меняет, ибо такое отнесение является номинальным — не подкреплённым наделением главы государства значительными полномочиями). В этих условиях наличие у главы государства права роспуска парламента опять-таки не подрывает механизма сдержек и противовесов, поскольку у него вряд ли может возникнуть с парламентом конфликт интересов, обусловленный принадлежно-

<sup>1</sup> *Авдеев Д.А.* Монокрализм отечественного государственного управления // Известия Алтайского государственного университета. 2017. № 4. С. 32.