

МИНИСТЕРСТВО ПРОСВЕЩЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
КРАСНОЯРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ПЕДАГОГИЧЕСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ им. В.П. АСТЕФЬЕВА
(КГПУ им. В.П. Астафьева)

Исторический факультет
Кафедра политологии и права

Кухта Сергей Александрович
ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

**СОВРЕМЕННАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ В
РОССИИ**

41.03.04 «Политология», бакалавр политологии
Профиль «Российская политика»

ДОПУСКАЮ К
ЗАЩИТЕ
Зав. кафедрой,
к.и.н, доцент
М.В. Константинова
_____подпись
«__» _____202_г.

Руководитель:

ученая степень, должность,
ФИО
Дата защиты _____
Обучающийся _____
ФИО

дата, подпись
Оценка _____
Прописью

Красноярск 2020

Содержание

Введение.....	5
Глава I. Форма правления и аспекты ее трансформации: теоретические и конституционно-правовые аспекты.....	9
1.1. Понятие формы правления как правовой категории. Классификация форм правления.....	9
1.2 Факторы, обуславливающие эволюцию формы правления на современном этапе развития государства.....	16
ГЛАВА II. Определение формы правления в современной России.....	19
2.1 Конституционное определение формы правления.....	22
2.2 Анализ полномочий органов государственной власти и их взаимодействие.....	34
2.3 Использование индексного анализа в исследовании объема президентской власти в России.....	39
2.4 Сущность аспектов и пути дальнейшей современной трансформации формы правления в России.....	44
Заключение.....	58
Библиографический список.....	64
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	68

Введение

В настоящее время, в особенности, начиная с 19 декабря 2019 года, когда состоялась ежегодная большая пресс-конференция Владимира Путина, наиболее актуальной темой в СМИ и обыденной жизни гражданина, стала форма правления. Именно с этой даты начались первые действительно значимые предпосылки к дальнейшей трансформации формы правления в России. Объясняется это тем, что Президентом была затронута тема изменения Конституции.

В действительности, долго ждать не пришлось, и уже 15 января 2020 года после Послания Президента Федеральному Собранию, где Владимир Путин анонсировал изменения Конституции, Премьер-министр Дмитрий Медведев объявил об уходе правительства в отставку в полном составе.

Таким образом, проблема формы правления обрела не только теоретическое, но и первостепенное практически-политическое значение. От того, как организована и как реализуется государственная власть, зависит эффективность государственного руководства, качество управления, престиж и стабильность правительства, состояние законности и правопорядка в стране. А также даёт возможность прогнозировать развитие российского государства и общества в обозримом будущем.

В современной политической науке под формой правления понимается элемент более обширного понятия формы государства, который определяет систему организации высших органов государственной власти, порядок их образования, сроки деятельности и компетенцию, а также порядок взаимодействия данных органов между собой и с населением, и степень участия населения в их формировании.

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.

Так, в настоящее время отчетливо видны актуальные проблемы в теории и практике современного конституционного строя, в частности формы государственного правления. Это связано с тем, что происходит трансформация и переплетение элементов различных теорий форм правления. Как следствие, возникают так называемые гибридные и атипичные формы правления. Появление таких форм означает существование определенных тенденций в существовании государственного

стройка. Смешанные, «гибридные» и атипичные формы имеют как достоинства, так и недостатки: с одной стороны, они повышают уровень управляемости государством во многих сферах, где это отвечает интересам общества. С другой стороны, негативный характер имеет место быть в монархических чертах, в особенности часто это происходит в республиках. Так возникают суперпрезидентские, президентско-монархические республики с практически несменяемыми, пожизненными и даже наследственными президентами.

Говоря о степени изученности проблемы, можно констатировать, что проблема трансформации формы правления российского государства изучается, и в отечественной и зарубежной литературе. Однако, на сегодняшний день не существует единого мнения относительно функционирующей в России форме правления, особенно в нынешних условиях внесения поправок в Конституцию, и дальнейшей трансформации формы правления.

Базовой работой, посвященной этой проблематике можно выделить:

1. «О монархии и республике» Ивана Александровича Ильина: «любое государство имеет форму правления, которая определяется, прежде всего, уровнем правосознания, историческим опытом народа, территориальными размерами страны, климатом природой. Исторические и географические условия, при которых происходит формирование государств, различны. Это обстоятельство приводит к появлению различных форм правления, поэтому не существует единой государственной формы правления, лучшей для всех времен и народов. Форма государственного правления должна соответствовать национальному правосознанию, нелепо навязывать монархический строй народу с республиканским правосознанием или вовлекать народ с монархическим правосознанием в республику». [Ильин: С.465]. 9

Для И. А. Ильина монархия обладает рядом достоинств: 1) Монарх – символ единства страны. Он возвышается над партиями и национальностями. 2) Отработанный веками механизм передачи власти наследнику, которого с детства готовили к высокой роли. [Ильин: С.55].

К достоинствам республики И. А. Ильин относит: «демократию, поскольку она осуществляет подлинную аристократию, то есть выделяет к верху лучших людей». [Ильин: С.156].

Он выделял два вида демократии – формальную (Западного образца) и творческую (Демократия качества, ответственности и служения, которая воспитывает самоуправляющегося, внутренне свободного гражданина). Западную демократию он назвал порочной: «Когда наблюдаешь из года в год политическую жизнь в формальных демократиях Запада, то изумляешься тому, до какой степени здесь начало количество подавило и вытеснило требования качества». [Ильин: С.7].

Для России путь формальной демократии Иван Александрович считает гибелью.

Изучением проблематики занимался широкий круг научного сообщества:

По мнению А. В. Мелехина юридически Россия – 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». [Мелехин: С.133].

А. Н. Мещеряков считает, что российская форма правления ближе к латиноамериканской модели президентства, которая характеризуется нарушением равновесия в сторону власти Президента. [Мещеряков: С.22].

Анализируя особенности республиканской формы правления, Н. А. Сахаров отмечал: «она обладает признаками «афро-азиатской модели президентства»». [Сахаров: С.20].

Я. М. Оприлов называет российскую модель президентской республикой с доминирующим положением президента, В.С. Афанасьев, М. Н. Марченко, С. Холмс, А. Р. Гаянов - суперпрезидентской, С. В. Березка, И. Л. Волошенко, М. В. Головацкая, А. М. Ковалев, В. Е. Чиркин - смешанной формой правления с доминирующей президентской властью, С. В. Гордиенко - гибридной, В. Балытников, В. Иванов - неопрезидентской республикой.

Следует резюмировать, что в недавнем прошлом было написано значительное число работ, в той или иной степени, касающихся формы государственного правления в современной России. Однако, специального исследования, упорядочивающего столь неоднозначное и неоднородное явление, и нуждающегося в методологическом анализе, пока нет. Это предопределило выбор темы выпускной квалификационной работы,

актуальность которой представляется в современных условиях обоснованной.

Исходя из степени изученности и актуальности темы, цель исследования состоит в изучении формы правления в России, выявлении фактической формы правления в России и анализе основных тенденций дальнейшего развития.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

1. Проанализировать существующие в науке понятия формы правления
2. Изучить существующие классификации форм правления
3. Выявить условия, влияющие на трансформацию формы правления
4. Исследовать и проанализировать поправки в Конституцию РФ
5. Провести анализ характера взаимоотношений органов государственной власти
6. Выявить объём президентской власти посредством использования формулы индексного анализа
7. Проанализировать тенденции дальнейшего развития формы правления в России

Объект исследования – Форма правления в современной России.

Предмет исследования - Трансформация современной российской формы правления.

Структура дипломной работы - работа состоит из введения,

Глава I. Форма правления и аспекты ее трансформации: теоретические и конституционно-правовые аспекты

1.1. Понятие формы правления как правовой категории.

Классификация форм правления

Форма правления выступает как составная часть более обширного понятия – формы государства. Обращает на себя внимание тот факт, что в юридической справочной литературе употребляются, как минимум, две категории: форма правления и форма государственного правления. Большая юридическая энциклопедия содержит определение формы правления как порядка образования и структуры высших органов государственной власти и распределения полномочий между ними. [Барихин: С.902]. В Большом юридическом словаре содержится категория формы государственного правления в качестве элемента формы государства, характеризующего организацию государственной власти, порядок образования её органов и их взаимодействия с населением. [Малько: С.60]. Но в целом, практически во всей учебной и научной литературе чаще всего используется термин форма правления.

Анализ приведенных выше категорий позволяет сделать вывод о том, что Большая юридическая энциклопедия оперирует термином «высшие органы государственной власти» (порядок их образования, структура, распределение полномочий между ними), Большой юридический словарь использует термин «организация государственной власти» (как элемент формы государства, порядок образования органов и их взаимоотношения с населением). Несмотря на разницу вербального выражения для обозначения данного явления, общим является то, что в обоих случаях речь идет о верховной государственной власти или высших органах государственной власти и о порядке их образования.

Итак, форма правления — это способ формирования и организации высших органов государственной власти, распределения между ними властных полномочий и привлечения граждан в их осуществление. Форма правления показывает как создаются высшие органы государства, каково их устройство, какой принцип лежит в основе взаимоотношений между ними, какими полномочиями они наделяются и каким образом население участвует в их работе.

Форма правления — это конституционно-правовой институт (комплексного типа), а также организация власти, которая характеризуется формальным источником.

Можно выделить следующие элементы формы правления: принципы и порядок образования высших органов государственной власти; структуру; компетенцию; длительность полномочий этих органов; взаимодействие их друг с другом; ответственность; взаимоотношение с населением и степень участия последнего в их формировании.

С античных времен в науке утвердилось представление, что власть может принадлежать либо "одному", либо "немногим", либо "большинству". И тогда были введены такие классические формы правления, такие как монархия и республика, а также тирании, аристократии, олигархии, демократии и многие другие.

В современном мире каждое государство обладает специфическим набором черт и характеристик, сложившихся в процессе исторической эволюции, под влиянием природных факторов, особенностей социально-экономического развития, религии. Однако, при всем имеющемся многообразии государственных форм, выделяют две основные формы правления – монархию и республику.

Монархия (греч. *monarchia* — «единовластие») — форма правления, при которой верховная власть в государстве сосредоточена (полностью или частично) в руках единоличного главы государства, при которой главой государства является монарх. [Барихин: С.458].

В политологии существует теория монархии. Согласно этой теории, монархия – это принцип Верховной Власти, основывающийся на исполнении монархом Воли Бога, и от этого обретающего свою власть. То есть, монарх получает власть от Бога.

Выделяются основные признаки классической формы монархии:

- 1) Существование единоличного главы государства, пользующегося своей властью пожизненно (царь, король, император, шах);
- 2) Как правило, наследственный (согласно обычаю или закону) порядок преемственности верховной власти;
- 3) Монарх олицетворяет единство нации, историческую преемственность традиции, представляет государство на международной арене;

4) Юридический иммунитет и независимость монарха, которые подчеркивают институт контрасигнатуры.

Таким образом, монархией называется такое государство, где верховная власть наследуется на всю жизнь одним лицом, пользующимся ею по собственному усмотрению. Лицо, имеющее титул монарха, принадлежит роду или "царствующему дому" и является свободным от какой-либо ответственности за свои действия. Указанные положения характеризуют современную монархию, однако в течении многих веков исторический опыт множества государств породил больше разнообразие монархий, которое трудно охватить единой выверенной формулой.

Итак, говоря о разнообразии монархий, выделяется несколько видов монархии: Абсолютная монархия, конституционная (ограниченная) монархия, сословно-представительная монархия, дуалистическая монархия, парламентская монархия.

Абсолютная монархия – разновидность монархической формы правления, государство, в котором монарх (царь, король, император, шах) в своей высшей власти не ограничен конституцией, единодержавно осуществляет законодательную, исполнительную (правительственную) и судебную власть. [Барихин: С.6].

Абсолютная монархия характеризуется тем, что в руках монарха сосредоточивается вся полнота государственной власти. Он сам издает законы, непосредственно руководит административной деятельностью или назначает для этого правительство, вершит высший суд. Никаких ограничений его власти нет, по крайней мере, юридических, хотя политические, морально-этические, религиозные и иные могут присутствовать и обычно в той или иной мере присутствуют. Подданные изначально юридически бесправны, поскольку монарх не наделил их какими-то правами и не отобрал эти права.

В современных условиях абсолютная монархия - чрезвычайная редкость. Примером таких государств является Объединенные Арабские Эмираты, Оман, Катар. Такие государства даже могут иметь октроированные "конституции", однако эти акты не являются конституциями в полном смысле слова, поскольку не ограничивают власть монарха.

Конституционная (ограниченная) монархия – разновидность монархической формы правления, государство, в котором власть монарха значительно ограничена выборным представительным органом

(парламентом). Обычно это определяется конституцией, которую монарх не вправе изменить. [Барихин: С.343]

Конституционная монархия приводит к двойственности государственной власти: монарх фактически и юридически независим от парламента, но вместе с тем, зачастую вынужден считаться с парламентом. Монарх может иметь сильное влияние на парламент своей страны: он может налагать запрет на принимаемые законы, назначать депутатов и распускать парламент.

Сословно-представительная монархия — особая публично-правовая форма государственности, предусматривавшая участие в государственном управлении выборных представителей податных сословий наряду с представителями светских земельных собственников и духовенства. [Хачатурян: Электронный ресурс].

Часть из этих законосовещательных органов эволюционировала в современные парламенты.

Дуалистическая монархия — один из видов конституционной монархии, исторически переходная форма от абсолютной монархии к парламентарной. При дуалистической монархии власть монарха ограничена конституцией, но монарх и формально (т.е. в силу конституционных норм), и еще более фактически (в силу слабости, неразвитости демократических институтов) сохраняет обширные властные полномочия, что ставит его в центр всей политической системы данного государства. Так, при дуалистической монархии правительство несет формально двойную ответственность перед монархом и парламентом, но реально подчиняется, как правило, лишь воле монарха. [Барихин: С.231].

Парламентская монархия — форма государственности, где правит партия, победившая на выборах в парламент: правительство формируется этой партией (блоком партий, имеющим большинство в парламенте) и несет ответственность перед парламентом, но не перед монархом. Монарх действует «по совету» правительства (премьер-министра), за действия монарха по управлению государством несет ответственность правительство. [Хачатурян: Электронный ресурс].

Особый интерес для данного исследования представляет характеристика республиканской формы правления и ее видов.

Республика (от лат. — «дело народа») — форма государственного правления, при которой верховная власть осуществляется избранными на

определённый срок органами. Все высшие органы государственной власти либо избираются, либо формируются общенациональными представительными учреждениями (парламентами), а граждане обладают личными и политическими правами. [Барихин: С.730].

То есть, это такая форма правления, при которой высшие органы власти являются коллегиальными - имеют мандат граждан на осуществление государственной власти. Здесь сам народ прямо или посредством избранных им представителей управляет государством и решает все важнейшие государственные дела.

Важнейшей чертой республики как формы правления является выборность главы государства, в большинстве случаев исключая наследственный или иной, невыборный способ передачи власти.

Основные признаки республиканской формы правления:

- 1) существование единоличного главы государства - президента, парламента и кабинета министров. Парламент представляет законодательную власть. Задача президента - возглавить исполнительную власть, но это характерно не для всех типов республик;
- 2) выборы на определенный срок главы государства, парламента и ряда других высших органов государственной власти. Все избираемые органы и должности должны избираться на определенный срок;
- 3) юридическая ответственность главы государства. Например, согласно Конституции Российской Федерации, парламент имеет право отстранить президента от должности за тяжкие преступления против государства;
- 4) в случаях, предусмотренных конституцией, президент имеет право выступать от имени государства;
- 5) высшая государственная власть основана на принципе разделения властей, четкого разграничения полномочий (характерно не для всех республик).

Здесь, как и в случае с монархией, также существует видовое разнообразие республик, в настоящее время в качестве основных выделяются три типа республик: парламентские республики, президентские республики и смешанные республики.

Классификация республик связана с тем, как осуществляется государственная власть и кто из субъектов государственно-правовых

отношений (президент или парламент) наделен большим количеством полномочий.

Парламентская республика – разновидность республики, парламент которой обладает высшей государственной властью. [Барихин: С.579].

Правительство формируется из числа депутатов, принадлежащих к тем партиям, которые имеют большинство в парламенте. Правительство несет коллективную ответственность перед парламентом за свою деятельность. В случае потери доверия большинству парламента правительство либо уходит в отставку, либо через главу государства добивается роспуска парламента и назначения новых выборов.

Как правило, глава государства в таких республиках избирается парламентом, или специально формируется парламентским советом. Назначение главы государства парламентом является основным видом парламентского контроля над исполнительной властью. Глава государства в парламентской республике обладает полномочиями: он издает законы, издает указы, назначает главу правительства, является верховным главнокомандующим вооруженными силами и т. д.

Президентская республика – разновидность республиканской формы правления, такая республика, в которой население страны избирает не только высший законодательный орган, но и главу государства – президента, который одновременно является и главой исполнительной власти. [Барихин: С.656].

Характерные черты президентской республики:

- 1) внепарламентский метод избрания президента и формирования правительства;
- 2) ответственность правительства перед президентом, а не перед парламентом;
- 3) более широкие полномочия главы государства, чем в парламентской республике.

В республике этот тип правления основан на принципе строгого разделения властей. Президент контролирует, парламент (конгресс, национальное собрание и т. д.), принимает законы. Высшие органы государства не только структурно отделены, но и обладают значительной автономией.

Президентская республика создает очень благоприятные правовые предпосылки для сосредоточения множества полномочий в руках президента. Президентская республика является довольно гибкой формой правления, поэтому она получила достаточное распространение. Большинство государств, входящих в Организацию Объединенных Наций, имеют президентские системы управления.

Смешанная республика – разновидность республиканской формы правления, при которой элементы президентской республики сочетаются с элементами парламентской республики. Президент (глава государства) избирается, как правило, на всеобщих выборах и реально и юридически обладает большими полномочиями. При этом правительство формируется парламентским путём и ответственно политически не только перед президентом, но и перед парламентом. [Барихин: С.730].

Основными признаками смешанной республики являются:

- 1) Президент является главой государства и арбитром;
- 2) Президент избирается на основе всеобщих и прямых выборов, получая власть непосредственно от народа;
- 3) Президент, хотя и не является юридически главой исполнительной власти, но в то же время обладает рядом важных полномочий, позволяющих ему влиять на политику правительства;
- 4) Президент и парламент совместно участвуют в формировании правительства;
- 5) Двойная ответственность правительства: и перед президентом, и перед парламентом. Президент не несет ответственности за действия правительства;
- 6) Президент имеет право распустить парламент и назначить досрочные парламентские выборы, но это право конституционно ограничено.

При этом отмечается, что в современной республике в определение формы правления могут войти ее демократический характер, является ли государство президентской, парламентской, президентско-парламентской, парламентско-президентской или смешанной республикой (это зависит от доминирования различных органов в структуре осуществления государственной власти, от того, какой орган формирует правительство и перед кем оно несет основную ответственность), указание на методы

управления, прямые и обратные связи в управлении: население обязано выполнять решения органов государства, принятые в соответствии с конституцией и в пределах их компетенции, а органы управления обязаны учитывать общественное мнение.

Разобравшись в понятийном аппарате и структуре формы правления, становится понятно, что форма правления – это достаточно сложное и неоднозначное явление. Более того, во многих странах происходит так называемая трансформация. Государства пытаются выразить свои особенности и в сфере государственной политики, как следствие заимствуют традиции сразу несколько форм правления, в результате чего появляются «спорные», гибридные и атипичные формы правления.

1.2 Факторы, обуславливающие эволюцию формы правления на современном этапе развития государства

Рассмотренные выше в чистом виде монархические и республиканские формы правления в науке принято называть типичными.

Появление нетипичных форм правления вызвано разными причинами. Во-первых, чистые формы правления имеют недостатки, присущие форме как таковой. Например, президентская республика имеет тенденцию к президентскому авторитаризму. Во-вторых, создание нетипичных форм правления нередко связано со стремлением улучшить взаимодействие, взаимосогласованность высших органов государственной власти. В-третьих, появление нетипичных форм правления может быть обусловлено давлением и борьбой сил гражданского общества.

История каждого государства прошла через поиски и становление оптимальной формы правления. Выбор той или иной формы практически всегда обусловлен историческими, культурными, экономическими и правовыми порядками и традициями. Каждое государство обладает определенной индивидуальностью и спецификой во всех сферах, организация государственной власти не является исключением.

Прежде всего, важно понимать, что при определении формы правления, ключевым фактором является институт главы государства. Фактически именно реальное соотношение прав и обязанностей главы

государства – монарха или президента в абсолютном большинстве случаев – определяет ту или иную форму правления.

Причем, по мнению Мироненко П.В.: «Приоритет при определении формы правления в каждой конкретной стране должен быть отдан не конституционно-юридическим признакам, которые указывают лишь на формально обозначенные направления и границы протекания политических процессов в государстве, а политическим и социокультурным (сложный комплекс традиций, политической истории, политико-правовых прецедентов, политической культуры и многих других составляющих) характеристикам». [Мироненко: С.43].

Таким образом, обуславливают выбор формы правления следующие факторы:

- 1) расстановка социально-политических сил и результат борьбы между ними;
- 2) экономическое положение страны;
- 3) исторические особенности отдельных стран;
- 4) особенности культуры народа, аккумулирующей исторический и политический опыт, обычаи и навыки жизни в условиях того или иного государства;
- 5) территориальные размеры страны и климат;
- 6) влияние в стране политических процессов.

Форма правления является ярким примером того, как под влиянием тех или иных обстоятельств и причин может коррелироваться организация государственной власти.

Здесь, в случае с Россией, существенное влияние на форму правления оказывают следующие факторы:

- 1) уровень развития правовой деятельности государства;
- 2) правовая культура общества;
- 3) стремление главы государства удержать полученную власть;
- 4) необходимость создания сильного государства.

Качественное состояние политико-правовой культуры, уровень правосознания влияют на эффективность реформирования экономических,

политических, правовых и иных сфер. Деформированное правосознание создает квазиконституционное пространство, в котором граждане, должностные лица, государственные и общественные структуры освобождают себя от выполнения Конституции и действуют по своему усмотрению.

В современном мире все чаще происходит трансформация формы государственного правления. Трансформация происходит под влиянием множества внешних и внутренних факторов. Это приводит к появлению «гибридных» видов государственного управления.

Т. Я. Хабриева, В. Е. Чиркин обращают внимание на то, что в современных условиях появились такие формы правления, которые трудно однозначно отнести к существующим классификациям.

Гибридная форма правления – это форма правления, сочетающая большинство признаков различных разновидностей республик или монархий. Например, республиканская монархия; парламентские монархии, тяготеющие к дуалистической; дуалистические, тяготеющие к парламентской или абсолютной монархии.

Ильин А.В. подчеркивает: «Всякое механическое подражание и заимствование государственной формы губительно как для народа, так и для страны». [Ильин: С.465].

Две основные формы правления характеризуют способы замещения поста главы государства, но не всегда правильно отражают особенности взаимоотношения ветвей власти в той или иной стране, конкретную политическую динамику.

В современных реалиях традиционная классификация государств по форме правления на монархии и республики является недостаточной и неактуальной. Как монархии, так и республики могут быть как единовластными, так и основанными на разделении властей.

Поскольку разделение властей является признаком именно правового государства, то дуалистические, парламентские и смешанные формы правления относятся к формам правления правового государства.

Наиболее распространенной среди смешанных республик является полупрезидентская республика, которая будучи установленной в большинстве постсоветских и постсоциалистических стран, в наибольшей мере способствует построению в этих странах правового государства.

Рассматривая республиканскую форму правления и ее «гибридные» модификации, следует отметить, что принцип выборности, который изначально определялся как базовый для нее, постепенно обретает новые формы и варианты.

Например, если речь идет о парламентской республике, то президент как глава государства не является де-факто прямым представителем народа, поскольку избирается не всеми гражданами, а парламентариями. Таким образом, мандат главы государства в парламентской республике является достаточно ограниченным – он опосредован дважды: сначала избиратели отдают часть своих полномочий членам парламента, и лишь затем последние делегируют их президенту. В таких условиях институт президентства приобретает часто исключительно символический характер.

В президентских республиках распространенной является противоположная ситуация, когда институт главы государства становится самодостаточным, порой в таких масштабах, что ему не нужны иные институты государственной власти. Американские исследователи Г. Бейли и Дж. Шафритц подчеркивают: «роль президента в президентской республике настолько велика, что некоторые государствоведы даже называют его “главной движущей силой механизма государства”». Именно президентская форма правления отличается чрезвычайно высокой степенью персонифицированности, что сближает эту разновидность республиканства с монархизмом, где исторически сложилась традиция отождествления страны с монаршей особой.

Таким образом, трансформация формы правления, как обозначено выше, вследствие воздействия экономических, политических, социальных, идеологических и иных факторов влечет за собой коренные преобразования сущности государства. В этом случае форма правления обретает новые черты и особенности.

Примечания:

1. Ильин И. А. Родина и мы: Ст. Смоленск, 1995. С. 465.
2. Ильин И. А. За национальную идею // Слово. 1991. №4. С. 55.
3. Ильин И. А. Править должны лучшие // Собр. соч.: В 10 т. М., 1993. Т. 2, кн. 1. С. 156.
4. Ильин И. А. Наши задачи. С. 7.
5. Мелехин А. В. Теория государства и права: учеб. с учеб-метод. материалами. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 133.
6. 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.
7. Сахаров Н. А. Институт президентства в современном мире. М., 1994. С. 20.
8. Барихин А.Б. Большая юридическая энциклопедия (серия «Профессиональный справочник и энциклопедия»). - М.: Книжный мир, 2010. С. 902.
9. Большой юридический словарь под редакцией А.В. Малько. - М.: Проспект, 2009. С. 60.
10. Барихин А.Б. Большая юридическая энциклопедия (серия «Профессиональный справочник и энциклопедия»). - М.: Книжный мир, 2010. С. 902.
11. Малько А.В. Большой юридический словарь (под ред. А.В. Малько). - "Проспект", 2009 г. С. 60.
12. Барихин А.Б. Большая юридическая энциклопедия (серия «Профессиональный справочник и энциклопедия»). - М.: Книжный мир, 2010. С. 458.
13. Барихин А.Б. Большая юридическая энциклопедия (серия «Профессиональный справочник и энциклопедия»). - М.: Книжный мир, 2010. С. 6.

14. Барихин А.Б. Большая юридическая энциклопедия (серия «Профессиональный справочник и энциклопедия»). - М.: Книжный мир, 2010. С. 343.
15. Хачатурян Н.А. // Большая российская энциклопедия : [в 35 т.] / гл. ред. Ю. С. Осипов. — М. : Большая российская энциклопедия, 2004—2017. [Электронный ресурс]: https://bigenc.ru/domestic_history/text/3637925 (Дата обращения: 8.10.2019).
16. Барихин А.Б. Большая юридическая энциклопедия (серия «Профессиональный справочник и энциклопедия»). - М.: Книжный мир, 2010. С. 231.
17. Хачатурян Н.А. // Большая российская энциклопедия : [в 35 т.] / гл. ред. Ю. С. Осипов. — М. : Большая российская энциклопедия, 2004—2017. [Электронный ресурс]: <https://bigenc.ru/law/text/2226075> (Дата обращения: 8.10.2019).
18. Барихин А.Б. Большая юридическая энциклопедия (серия «Профессиональный справочник и энциклопедия»). - М.: Книжный мир, 2010. С. 730.
19. Барихин А.Б. Большая юридическая энциклопедия (серия «Профессиональный справочник и энциклопедия»). - М.: Книжный мир, 2010. С. 579.
20. Барихин А.Б. Большая юридическая энциклопедия (серия «Профессиональный справочник и энциклопедия»). - М.: Книжный мир, 2010. С. 656.
21. Мироненко П.В. К вопросу о гибридных формах правления в современном мире // Вопросы управления. 2014. № 3 (5). С. 43.
22. Ильин И. А. Родина и мы: Ст. Смоленск, 1995. С. 465.

ГЛАВА II. Определение формы правления в современной России

2.1 Конституционное определение формы правления

Неопределенность вида республиканской формы правления в России обуславливается в первую очередь теми условиями, в которых разрабатывалась и принималась Конституция 1993 года, а именно: политической кризис, противостояние Верховного Совета, с одной стороны, и президента - с другой. Конституция отражает процесс становления смешанной, или "гибридной", формы правления, в рамках которой сочетаются черты президентской и парламентской республики.

При разработке проекта Конституции в качестве ключевого вопроса выступал статус будущего главы государства, поскольку президент может иметь абсолютно разный «политический вес» в условиях той или иной формы правления: президентской, полупрезидентской, парламентской. Кроме того, разработчикам Конституции было необходимо принять решение относительно фигуры президента, каким быть президенту: полномочным, номинальным или же реальным, но функционально ограниченным.

В то время существовало по сути два основных варианта Конституции, предусматривающих прямо противоположные проекты будущей формы правления: президентскую республику и парламентскую республику. Первый вариант, назовем его вариант «А» (авторство В. Д. Зорькина) имел условное название «президентская республика», второй вариант, или вариант «Б» (авторство Л. Б. Волкова) имел условное название «ответственное перед парламентом правительство».

Как отмечает В. В. Похмелкин, в Конституции РФ существует два смысловых раздела: «первый содержит базовые положения (основы конституционного строя страны, основные права и свободы человека и гражданина и их гарантии) и соответствует самым высоким международно-правовым стандартам и стратегическим интересам развития российской государственности, а второй - положения построения политической системы, формы правления и нуждается в корректировке и даже пересмотре». [Похмелкин: Электронный ресурс].

В итоге, на общероссийский референдум в декабре 1993 года был вынесен президентский проект Конституции, который и устанавливал весьма расплывчатую норму, провозгласившую Российскую Федерацию правовым федеративным демократическим государством "с республиканской формой правления".

Таким образом, сложилась система, при которой государственную власть осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание РФ (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды Российской Федерации. Президент Российской Федерации по Конституции не включается ни в одну из трех ветвей власти: ни в законодательную, ни в исполнительную, ни в судебную.

Разновидность республики по Конституции РФ не уточняется, именно это и вызывает множество вопросов.

Определение формы правления в России:

Российская Федерация однозначно не является парламентской республикой, поскольку не соответствует её основным признакам организации высших органов государственной власти, а именно: избираемость главы государства парламент, номинальность его функции, формирование правительства парламентом, подотчётность парламенту.

Основные признаки президентской республики: президент является главой государства и главой правительства. Но согласно ст. 80 Конституции РФ, президент является главой государства и гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, то есть, не относится, ни к какой ветви государственной власти.

Остановимся лишь на некоторых аспектах, имеющих принципиальное значение. Согласно ч. 1 ст. 1 Конституции РФ Россия является республикой, что означает конституционное закрепление республиканского принципа.

В своей совокупности государственные органы Российской Федерации образуют единую систему. Единство системы государственных органов Российской Федерации обусловлено тем, что эта система основывается на государственной целостности Российской Федерации, на единстве системы государственной власти. Органы законодательной власти делятся на федеральные и региональные (в своей совокупности они составляют систему представительных органов государственной власти Российской Федерации), - органы исполнительной власти также делятся на федеральные и региональные, которые также составляют единую систему органов исполнительной власти, возглавляемую Правительством РФ. [Козлова: С.326-327].

Признаками системы органов государственной власти являются целостность, взаимосвязь и взаимозависимость различных государственных органов, обеспечивающих сбалансированность осуществления властных

полномочий и исключаящих дублирование и подмену одних структур власти другими. [Эбзеева: С.379].

Конституция РФ закрепила принцип разделения властей (ст. 10). В отечественной конституционной теории данный принцип трактуется как равнозначный принципу организационного обособления властей: государственная власть едина, но ее функции осуществляются различными органами. [Лазарев: С.67].

Конституция РФ закрепила положение Президента РФ как бы вне системы разделения властей. В.Е. Чиркин отметил: «если считать, что всего три ветви власти, то необходимо признать наличие еще одной ветви власти — президентской». [Чиркин: С.114].

Нельзя не обратить внимание на то, что в закреплённой в Конституции РФ 1993 года конструкции организации государственной власти в Российской Федерации бросается в глаза заметный дисбаланс властей, выраженный в очень сильной президентской власти.

С момента вступления в силу Конституции в юридической литературе высказывались различные мнения о том, как совершенствовать систему взаимоотношений между органами государственной власти, каким образом добиться нивелирования столь заметного дисбаланса ветвей власти.

Первый путь — совершенствование исполнительной власти в России в рамках существующей системы через ее усиление. Усиление подразумевает создание Правительства РФ как действительно самостоятельного органа государственной власти. Председатель, Правительства должен стать ключевой фигурой в определении политики Правительства. В рамках этого направления необходимо оптимизировать структуру и аппарат Правительства. Четко определить цели, функции и полномочия каждого из видов, органов исполнительной, власти. Предложено формирование Правительства РФ на партийной основе для наступления его политической ответственности. Все это должно сопровождаться созданием адекватной системы контроля - со стороны законодательной власти в механизме сдержек и противовесов. [Соколов: С.141; Тепляшин: С.15].

Второй путь - уменьшение полномочий Президента РФ в рамках существующей системы и повышение его ответственности за принимаемые решения путем введения института контрасигнатуры. [Дегтев: С.205-206; Тихомирова: С.158].

Третий путь - введение полномочий Президента РФ в русло и границы исполнительной власти (закрепление президентской республики) с одновременным усилением полномочий Парламента РФ; формирование и утверждение сильной правозащитной судебной власти, что должно создать баланс ветвей власти, который необходим и достаточен для их согласованного действия и нормального функционирования формирующейся системы российской правовой государственности. [Авакьян: С.75-76; Привалов: С.88].

Четвертый путь — усиление роли и места именно парламента РФ в системе власти. Эффективное государственное управление в условиях рыночной экономики не только не исключает, а предполагает развитие и совершенствование парламентаризма. В рамках чего речь идет от простой отмены возможности роспуска Государственной Думы до создания; парламентарной республики. [Авакьян: С.89].

Следует заметить, что указанные варианты развития взаимоотношений органов государственной власти в должной мере не получили отклика и детализации.

В настоящее время особый интерес представляют поправки в Конституцию, предложенные Президентом Российской Федерации – Владимиром Путиным.

Владимир Путин поручил переписать 22 статьи. Изменения касаются всех ключевых органов власти:

Президент РФ (статьи 81, 83, 107, 108, 111, 112, 125); Совет Федерации (статьи 83, 95, 102, 129); Государственная дума (статьи 97, 103, 111, 112); Правительство РФ (статьи 78, 110, 111, 112); Конституционный суд (статьи 79, 107, 108, 119, 125, 128); Верховный суд (статьи 119, 128); Прокуратура (статьи 83, 102, 129); Региональные власти (статьи 71, 75, 77, 125, 129); Местное самоуправление (статьи 71, 132, 133).

Предложение и содержание поправок:

1) о приоритете Конституции Российской Федерации над международными договорами (что противоречит ст. 15 главы 1 действующей Конституции; изменение положений данной главы требует разработки новой Конституции в соответствии со ст. 135 гл. 9 Конституции) [Конституция РФ: Электронный ресурс];

2) ввести запрет на иностранное гражданство и вид на жительство для председателя правительства, министров и глав федеральных органов, губернаторов, сенаторов, депутатов и судей;

3) усилить взаимодействие между государственными и муниципальными органами власти;

4) ввести в Конституцию Государственный Совет;

5) дать право Государственной Думе утверждать председателя правительства, а также по его представлению всех его заместителей и федеральных министров;

6) назначать руководителей всех силовых ведомств и региональных прокуроров президентом по итогам консультаций с Советом Федерации;

7) изменить требования к президенту: он должен проживать на территории России не менее 25 лет (сейчас не менее десяти лет), не должен быть обладателем иностранного гражданства или вида на жительство не только на момент выборов, но и ранее.

8) предлагается убрать из Конституции норму: «Одно и то же лицо не может занимать должность президента Российской Федерации более двух сроков подряд». Из этого пункта уберут слово «подряд»;

9) дать право Конституционному суду по запросу президента проверять конституционность законопроектов до их подписания;

10) дать Совету Федерации по представлению президента полномочия отрешать от должности судей Конституционного и Верховного судов в случае совершения ими проступков, порочащих честь и достоинство, и при невозможности сохранения статуса судьи.

15 января в своём послании Владимир Путин заявил, что предложенные поправки не затрагивают фундаментальных основ Конституции, «а значит, могут быть утверждены парламентом в рамках действующей процедуры и действующего закона через принятие соответствующих конституционных законов». Президент подчеркнул, что считает необходимым «провести голосование граждан страны по всему пакету предложенных поправок» в Конституцию и только по его результатам принимать окончательное решение.

2 марта президент, депутаты Государственной Думы и сенаторы внесли на рассмотрение второй пакет поправок в Конституцию. Ответственным

комитетом 170 поправок были рекомендованы к принятию, и 169 - к отклонению.

10 марта состоялось заседание Государственной Думы, на котором проходило обсуждение поправок в рамках второго чтения. Окончательно поправки затронули 41 статью Конституции РФ: с третьей по восьмую главу. В этот же день депутат Государственной Думы, член высшего совета партии «Единая Россия» Валентина Терешкова выступила с предложением: «или вообще убрать ограничения по числу президентских сроков в Конституции, или, если этого потребует ситуация и если этого захотят люди, заложить в Законе возможность для действующего президента вновь избираться на эту должность».

После выступления Валентины Терешковой, в Госдуме выступил сам Владимир Путин, поддержав возможность своего переизбрания. Президент заявил о необходимости получить заключение Конституционного Суда о соответствии поправок действующей Конституции.

14 марта президент подписал закон о поправках в Конституцию. Это означает, что теперь президент должен будет направить поправки в Конституционный Суд, у которого будет семь дней для того, чтобы решить соответствуют ли поправки Конституции (положениям глав 1, 2 и 9).

Уже 16 марта, через два дня после подписания президентом закона о поправках, Конституционный Суд постановил: ««порядок вступления в силу ст. 1 закона о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» соответствует Конституции Российской Федерации»».

«Настоящее заключение незамедлительно направляется президенту Российской Федерации. Настоящее заключение окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами», — говорится в заключении Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 N 1-3. [Конституционный Суд: Электронный ресурс].

Таким образом, признана законность всего пакета поправок в Конституцию, в том числе, обнуления сроков действующего президента, даже, несмотря на то, что в условиях аналогичной ситуации 1998 года в отношении Бориса Николаевича Ельцина, Конституционный Суд принял

решение о недопустимости обнуления. Кроме того, решение Конституционного Суда не согласуется со ст. 134 Конституции РФ, поскольку депутат Валентина Терешкова превысила свои полномочия, предложив поправки не от более чем 1/5 группы депутатов. [Конституция РФ: Электронный ресурс].

Итак, теперь по порядку проанализируем положения поправок:

1) первое, и, пожалуй, ключевое положение - Конституция позволит не исполнять международные договоры. Отменять их с этой целью не придётся. Поправки не затронут статью 15, гарантирующую приоритет международных договоров над законодательством Российской Федерации. Ее можно поменять, лишь приняв полностью новую Конституцию, а не внося поправки. Таким образом, российские власти позволят себе просто не исполнять отдельные решения межгосударственных органов. Для этого судьям Конституционного Суда достаточно будет уличить эти органы в «неверном», то есть неконституционном истолковании международных договоров.

2) В Конституции РФ официально закрепятся сенаторы. Сенаторы – члены верхней палаты парламента. Однако, сената в России не будет, поскольку название Совета Федерации не изменится.

3) Усиление взаимодействия между органами государственной власти, по сути, означает попытку создания единой системы власти, поскольку на данный момент местное самоуправление является полностью самостоятельной властью. Согласно ст. 12 Конституции РФ (не подлежащей поправкам), «местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно». То есть, юридически органы МСУ не входят в систему органов государственной власти, и как следствие, совершенно отделены от неё. В этом и заключается одна из главных проблем Конституции 1993 года.

4) вероятно, самая непонятная для граждан поправка - В Конституции появится Государственный Совет. Исходя из предложенных поправок, можно предположить, что планируется наделение этого органа большим спектром полномочий: «обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства». То есть фактически Госсовет возьмет на себя часть функций президента. От чего поправка становится еще более непонятной, поскольку по причине утвержденной поправки об «обнулении» президентских сроков,

вероятнее всего, исключается ожидаемый ранее, сценарий, где Президент после 2024 года занимает должность председателя Госсовета.

5) президент сохраняет право на увольнение всего правительства, а также отдельных членов правительства. Согласно действующей Конституции, отставка премьер-министра автоматически означает уход всего состава министров – в связи с этим после отставки Дмитрия Медведева с должности премьер-министра, все министры стали исполняющими обязанности. То есть, в нынешней редакции Конституции РФ отсутствует норма об отставке премьер-министра отдельно от состава правительства. Законопроект же такую возможность предусматривает: «премьер-министр может быть уволен или уйти в отставку, а правительство — остаться».

6) здесь нет и намека на юридическую обязательность и какое-то расширение прав Совета Федерации. К тому же, как справедливо указал Михаил Касьянов: «эта новация позволит конституционно закрепить за президентом назначение и руководство силовым блоком в обход Государственной Думы. Сегодня на практике это так и есть, но в Конституции этого нет: силовые министры – это часть правительства. Теперь они вообще будут конституционно вне контроля парламента».

7) поправки в Конституцию ужесточают требования к кандидатам на пост Президента России. Главой государства не сможет стать человек, который когда-либо в прошлом имел иностранное гражданство или вид на жительство в другой стране. Однако здесь сделано исключение для жителей территорий, которые были приняты в Российскую Федерацию. Под это определение сейчас подпадают только Крым и Севастополь.

8) положение связано с усилением положения президента в рамках законодательной ветви власти - Если президент наложит вето на закон, прошедший парламент, а тот сумеет преодолеть это вето, то глава государства сможет обратиться в Конституционный Суд. То есть, теперь президент с помощью Конституционного Суда сможет попытаться заблокировать подписание и вступление в силу федерального конституционного закона.

9) Президент получит дополнительную возможность влиять на судей, ходатайствуя перед Советом Федерации об их отставке — сейчас это может делать только сам Конституционный Суд. Одновременно с этим Конституционный Суд станет последней инстанцией при решении законодательных споров между парламентом и президентом — и в совокупности это значит, что влияние главы государства увеличится.

Когда Владимир Путин только анонсировал конституционную реформу, он мотивировал ее необходимостью обеспечить «большой баланс между ветвями власти». Исходя из предложенных поправок, можно сделать вывод, что при условии их принятия, произойдет дальнейшее усиление президентской власти путём расширения полномочий: теперь Президент сможет сильнее влиять на исполнительную, законодательную, судебную и даже региональную власти.

Однако на этом поправки не ограничиваются, они затрагивают не только так называемую реформу власти, но и другие сферы:

- 1) право на социальные гарантии (ст. 75: п.6, 7);
- 2) защита человека труда (ст. 75: п.5, ст.75.1, ст. 114: е4);
- 3) доступная медицина (ст. 71: е, ст. 72: ж, ст. 132: п.1);
- 4) семейные ценности (ст. 67.1: п.4, ст. 72: п.1- е, ж1, ст. 114: в);
- 5) стабильность и развитие (ст. 102: п.1-к, ст. 103: п.1-а, а1, ст. 129: п.3);
- 6) национализация элит (ст. 77, ст. 78, ст.81, ст. 95, ст. 97, ст. 103, ст. 110, ст. 119, ст. 129, ст.71: т);
- 7) защита суверенитета России (ст. 67: п.2.1, ст. 67.1: п.3, ст. 69: п.3, ст. 125: б);
- 8) гражданское общество (ст. 114: е1-е2);
- 9) сохранение природного богатства (ст. 114: в, е5, е6);
- 10) защита животных (ст. 114: е5);
- 11) культура и традиции (ст. 67.1, ст.68, ст. 69);
- 12) наука: прорыв в будущее (ст. 71: е, и, м; ст. 114: в1).

Подводя итоги относительно поправок в Конституцию, представляется важным увидеть изменение формы правления в России посредством изменений объёма полномочий Президента РФ, а также определить причины этого и последствия.

Итак, находясь на данном этапе, можно сгруппировать грядущие конституционные изменения по принципу усиления полномочий главы государства:

- 1) Появляется возможность изменить сроки полномочий Президента РФ;
- 2) Закрепление в Конституции неприкосновенности бывших

президентов; 3) Президент сможет отстранять судей Конституционного и Верховного судов, а также увольнять премьер-министра, минуя отставку всего Правительства; 4) Президент сможет назначать премьер-министра, даже при условии отклонения его кандидатуры Государственной Думой трижды; 5) Президент будет назначать большее число членов Совета Федерации (при условии принятия поправок, сенаторов); 6) Президент будет координировать работу органов местного самоуправления; 7) Президент получит право накладывать вето на закон, прошедший парламент.

Несомненно, что каждое из приведённых выше изменений в большей или меньшей степени влияет на объём президентской власти, и впоследствии, на форму правления.

Таким образом, говоря о причинах таких изменений, становится понятно, что с принятием поправок в Конституцию РФ, решится одна из основных проблем – сменяемость власти. В самом деле, наверняка, ни у кого не получилось бы представить себе образ будущего кандидата в Президенты России, преемника Владимира Путина. Ведь образ преемника в большинстве случаев предполагает некий антагонизм с действующим главой государства. Ярким примером здесь является как раз образ Бориса Николаевича Ельцина и Владимира Владимировича Путина, который на момент смены власти выглядел очень выигрышно. То есть, поскольку сроки президентства Владимира Путина «обнулятся», он получит возможность баллотироваться на пост Президента РФ в 2024 и в 2030 годах, и остаться у власти до 2036 года. Такой сценарий транзита власти наиболее прост в исполнении, а также как заявляют социологи, пользуется поддержкой у значительной части населения страны.

Кроме того, Владимир Путин в последнее время много раз подчеркивал важную для него мысль, что для России важен институт сильной президентской власти и что не нужно создавать никаких обходных схем, которые могли бы привести к двоевластию. Это определённый сигнал системе, элитам, народу, что для России важна именно сильная президентская власть.

Поэтому в пакете поправок делается большой упор на введение практически полной зависимости органов государственной власти от президента. Ослабив все институты, и сделав их от себя зависимыми, президент сможет передавать часть своих полномочий председателю Государственного Совета, Совету Безопасности, а также высшим судам. Именно здесь и сосредоточена основная подоплека изменения формы

правления в России: в ней появится еще больше «монархических» черт, режим станет ещё более персонифицированным.

Следует обратить внимание и на факт замены должности Председателя Правительства РФ, ведь с 16 января 2020 года эту должность занял Михаил Владимирович Мишустин, в обозримом будущем вполне вероятны замена и Председателя Совета Федерации, а также Председателей высших судов. Примечательно это тем, что М.В. Мишустин в первую очередь экономист, таким образом, вероятна тенденция замены профессиональных политиков и иных государственных деятелей на людей с меньшим политическим весом, меньшим профессионализмом и большей подконтрольностью Президенту РФ.

Имеют место быть и юридические последствия принятия поправок в Конституцию РФ. Под вопросом станет легитимность всей Конституции в целом.

Поправки содержат прямые противоречия с действующей Конституцией РФ, а также вопросы вызывает содержание пояснительной записки к законопроектам о поправках в Конституцию в плоскости с 33 федеральным законом 1998 года «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ». [Федеральный закон "О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации" от 04.03.1998 N 33-ФЗ: Электронный ресурс].

Так, как уже было сказано выше в разборе поправок, автором которых выступает Владимир Путин, поправка «о приоритете Конституции Российской Федерации над международными договорами», противоречит ст.15 Конституции РФ, устанавливающей примат норм международного договора над законом. Введение Государственного Совета противоречит ст.11 Конституции РФ, чётко устанавливающей перечень органов государственной власти, осуществляющих государственную власть в РФ. Поправка, запрещающая занятие государственных и муниципальных для лиц, имеющих иностранное гражданство или вид на жительство за границей, противоречит ст. 32 Конституции РФ, устанавливающей равный доступ для граждан РФ к государственной службе. [Конституция РФ: Электронный ресурс].

Согласно 33-ФЗ "О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации" от 04.03.1998, глава 2, ст. 3, п.5, должно представляться обоснование необходимости принятия каждой

конституционной поправки. [Федеральный закон "О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации" от 04.03.1998 N 33-ФЗ: Электронный ресурс]. На деле получается ситуация, когда в пояснительной записке обосновывается далеко не весь перечень преобразований: обоснование части поправок начинается со слов «с целью...», часть поправок ничем не обосновывается и начинается со слова «предлагается...». [Пояснительная записка: Электронный ресурс]. То есть, в пояснительной записке к проекту поправок, излагается содержание самих поправок, но отсутствует обоснование причины и цели их внесения. Вероятно, объясняется это тем, что реальные мотивы изменения Конституции скрываются от общества, поскольку поправки направлены не на усиление роли парламента, демократизацию общества или защиту социальных прав граждан, а на усиление объема полномочий Президента РФ и решение проблемы транзита власти.

Также, в очередной раз обращаясь к 33-ФЗ "О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации", в главе 1, ст.2,п.2 прямо прописано, что изменение одним законом текста глав 3-8 Конституции РФ охватывается «взаимосвязанными изменениями конституционного текста». [Федеральный закон "О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации" от 04.03.1998 N 33-ФЗ: Электронный ресурс]. То есть, федеральный закон запрещает вносить разнонаправленные изменения посредством механизма одного пакета поправок. А поправки, которые вносятся в главах 3-8 Конституции РФ, затрагивают принципиально разные изменения: международное право, местное самоуправление, полномочия и предметы ведения органов государственной власти, права граждан, социальная сфера.

Помимо этого, вопросы вызывает и порядок голосования по поправкам, 33-ФЗ также регламентирует, что Конституционный закон, прошедший этапы одобрения Государственной Думой и Советом федерации, должен быть ратифицирован как минимум 2/3 органов представительной власти субъектов Федерации. Глава 4, ст.9 предусматривает, что законодательный (представительный) орган субъекта РФ обязан рассмотреть закон о поправке к Конституции в срок не позднее одного года со дня его подписания. [Федеральный закон "О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации" от 04.03.1998 N 33-ФЗ: Электронный ресурс]. То есть, на тщательное рассмотрение поправок даётся время – один год. На деле сложилась ситуация, когда 10 марта 2020 года поправки рассмотрены Государственной Думой, 11 марта Советом Федерации, 12 и 13

марта парламенты субъектов Федерации одобрили поправки, и уже 14 марта Президент РФ подписал закон о поправках в Конституцию.

Здесь же стоит вопрос и о понятии «всенародного голосования». Ст.136 Конституции РФ и 33-ФЗ не предусматривают проведения такого голосования. [Конституция РФ: Электронный ресурс].

Таким образом, последствия принятия поправок в Конституцию РФ кроются не только в усилении объёма полномочий Президента РФ, а также трансформации формы правления, но и в юридической плоскости, поскольку при условии принятия поправок станет под вопросом легитимность Основного закона государства.

Для наиболее показательного рассмотрения пакета поправок в рамках предмета исследования, в приложении будут представлены поправки по направлению: «реформа власти» (Приложение 1).

В рамках предмета исследования целесообразным является вопрос о модели организации органов государственной власти, объеме их полномочий и взаимодействии.

2.2 Анализ полномочий органов государственной власти и их взаимодействие

Для того чтобы с точностью определить, к какой же из разновидностей форм правления относится Россия, необходимо рассмотреть правовой статус Президента во взаимоотношениях с другими высшими органами государственной власти, а также характер данных взаимоотношений.

Исходя из данной цели, необходим исторический экскурс в изменения полномочий Главы государства с 1991 года по настоящее время.

В апреле-мае 1991 года было принято законодательство Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, учредившее должность Президента, определяющее его статус. Президент РСФСР являлся высшим должностным лицом РСФСР и главой исполнительной власти РСФСР. К исключительному ведению главы государства относились определение направлений внутренней и внешней политики, принятие Конституции и внесение в неё поправок, изменение национально-государственного устройства РСФСР, а также избрание Конституционного Суда. Президент РСФСР имел полномочие назначать кабинет министров исключительно с согласия Верховного Совета. Президент РСФСР не имел

права роспуска Съезда народных депутатов и Верховного Совета, а так же не имел права приостанавливать их деятельность.

Последовавшие далее институциональные изменения системы органов государственной власти происходили в условиях распада союзного государства. Именно процесс распада Советского Союза способствовал усилению позиций Президента РСФСР в системе органов государственной власти. В результате событий августовского путча 1991 года, в последствии получившего оценку в качестве государственного переворота, Президент РСФСР возложил на себя указами ряд полномочий: подчинил силовые структуры, объявил себя гарантом конституционного строя. Согласно действовавшей Конституции РСФСР, такими полномочиями глава государства не обладал.

По сути ключевым в процессе слома советской системы было развитие института президентства. Если на начальном этапе Президент РСФСР был зависим от Съезда народных депутатов и Верховного Совета, то уже в период с июля 1992 года по февраль 1993 года Президентом РСФСР был подписан ряд указов, имевших первостепенную значимость в рамках проведения крупномасштабной реформы системы исполнительной власти РСФСР. Реформирование заключалось в создании вертикали власти с учреждением института представителей Президента РСФСР в краях и областях РСФСР, и в дальнейшей перспективе – полномочных представителей Президента Российской Федерации во всех субъектах РФ с целью обеспечения единства государственной политики.

Роль Бориса Николаевича Ельцина в разработке действующей Конституции России отмечают все: «В сам процесс президент не вмешивался, но, когда ему принесли итоговый текст, он собственной рукой внес шестнадцать поправок», — говорит Сергей Филатов. — «Тринадцать из них были совершенно незначительны, а вот три заслуживают упоминания. Президент сократил число конституционных судей, предусмотрел для главы государства право председательствовать на заседаниях Совета министров и приравнивал президентские указы к законам, принятым парламентом, — то есть качественно повысил статус своих распоряжений. Общая направленность поправок, внесенных Ельциным, сводилась к расширению полномочий исполнительной власти». [Филатов: Электронный ресурс].

Под воздействием событий конца сентября - начала октября 1993 года, широко известных как «Расстрел Белого дома», «Ельцинский переворот 1993 года», Борис Ельцин и его команда внесли ещё одно значимое изменение –

убрали из проекта Конституции должность вице-президента. События оказались знаменательны тем, что конституционный кризис вылился в противостояние двух политических сил: Президента РФ, правительства, части народных депутатов и членов Верховного Совета с одной стороны, и с другой стороны вице-президента Александра Руцкого, большей части народных депутатов и членов Верховного Совета РФ во главе с Русланом Хасбулатовым.

Юристы, ссылаясь на поправки, принятые после 1993 года, выделяют не носящие системного характера. В их числе пересмотр продолжительности сроков работы Президента РФ и Государственной Думы, а также объединение судов и изменение порядка утверждения заместителей Генерального прокурора РФ.

Эти реформы и изменения показали реальные возможности Президента, что, по сути, предопределило процесс дальнейшей трансформации формы правления.

В 2000-е годы происходит дальнейшее усиление власти Президента РФ. Теперь практически все преобразования – это дальнейшее усиление и сосредоточение контрольных и регулирующих полномочий по отношению к органам исполнительной власти, а также возможность самостоятельно формировать её структуру и задавать вектор развития. В соответствии с внесёнными в Конституцию изменениями от 30 декабря 2008 года, срок полномочий президента был увеличен до шести лет (начиная с выборов в 2012 году). [Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ: Электронный ресурс]. В 2014 году глава государства получил право назначать не более 10% (или 17 человек) членов Совета Федерации РФ. [Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 21.07.2014 № 11-ФКЗ: Электронный ресурс]. Кроме того, в соответствии с новыми поправками в Конституцию, президент стал обладать полномочием представлять верхней палате Парламента кандидатуры для назначения на должность судей Верховного суда, а также кандидатов на пост Генерального прокурора и его заместителей.

В ближайшей перспективе, согласно новым поправкам в Конституцию, ожидается дальнейшее усиление полномочий Президента.

В настоящее время, согласно ст. 11 Конституции РФ, государственную власть в России осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет

Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды РФ, а в субъектах РФ – образуемые ими органы государственной власти.

В приложении №2 представлены полномочия органов государственной власти, указанных выше, а далее по тексту проведён анализ этих полномочий в плоскости их взаимоотношений с Президентом Российской Федерации.

Следует заметить и уточнить, что наибольший исследовательский интерес представляет анализ полномочий Президента РФ в плоскости исполнительной власти. Объясняется это тем, что самый обширный перечень полномочий президента сосредоточен в исполнительной власти. Исходя из этого, анализ направлен именно на взаимоотношения президента и органов исполнительной власти.

Основополагающие полномочия Президента РФ главным образом прописаны в ст. 83-90 Конституции РФ. Полномочия затрагивают различные сферы общественно-политической жизни: внутренняя политика; внешняя политика; государственное управление; военная сфера; государственная безопасность; сферы индивидуального статуса, правосудия и законодательства; издание нормативных актов. Безусловно, среди них можно выделить полномочия, которые принадлежат исключительно главе государства, а также полномочия, осуществляемые президентом совместно с другими органами государственной власти, например, совместно с Государственной Думой. Объем и содержание полномочий Президента РФ говорит о его значительном влиянии на исполнительную ветвь власти, прежде всего, на Правительство РФ.

Многие исследователи отмечают, что Конституция Российской Федерации предусматривает определенные неравноправные и неравномерные формы взаимоотношений между Президентом РФ и Федеральным Собранием и не равнозначные способы взаимного воздействия друг на друга.

Как известно, авторы Конституции РФ не предоставили Федеральному Собранию контрольных полномочий. Его конституционная роль ограничивается тем, что он "является представительным и законодательным органом Российской Федерации".

По большому счёту, в России существует нормативная база, регулирующая отношения президента и Правительства, составленная на основе нормативных актов самого Президента РФ.

Стоит заметить, по Конституции РФ, ст. 80, Президент РФ является главой государства, является гарантом Конституции, гарантом прав и свобод человека и гражданина, а не главой исполнительной власти. [Конституция РФ: Электронный ресурс]. Более того, в Конституции РФ отсутствует чёткое упоминание о том, что глава государства может осуществлять исполнительную власть. Но конституционные полномочия президента таковы, что он логикой самой Конституции поставлен на роль бесспорного руководителя всей системы исполнительной власти.

Заложенные конституционные «формулы» предполагают участие Президента РФ в осуществлении исполнительной власти: определяет основных направлений внутренней и внешней политики государства, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ст. 80 Конституции РФ).

Статья 78 Конституции устанавливает, что Президент вместе с Правительством РФ обеспечивает осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации. А в свою очередь пункт «б» ст. 83 Конституции РФ прямо предусматривает право Президента председательствовать на заседаниях Правительства РФ. [Конституция РФ: Электронный ресурс].

Анализ указанных конституционных норм не оставляет сомнений и прямо указывает на то, что Президент РФ принимает самое активное участие в осуществлении исполнительной власти.

По сути, Конституция гарантирует Президенту РФ возможность решать в свою пользу все возможные потенциальные конфликты с другими органами государственной власти, в том числе с главой Правительства.

Конституционные формы взаимоотношений Президента РФ с Правительством, и в большей степени, политическая практика дают основание сделать вывод о том, что Президент осуществляет руководство и контроль над деятельностью Правительства РФ.

Говоря об этом вопросе, многие конституционалисты сходятся во мнении, подчеркивая, что президенту в исполнительной власти отведена особая роль, а Правительству, по сути, остается исполнительская работа по приведению в жизнь политического и экономического курса президента. Многие российские конституционалисты сходятся и во мнении, называя Правительство РФ как «правительство президента».

Кроме того, несмотря на формальную отдаленность от исполнительной ветви власти, подчинение Президента включает некоторые из наиболее важных государственных органов, такие как Министерство внутренних дел, Министерство иностранных дел, Министерство юстиции, Федеральная служба безопасности, и т.д. Также Президент, осуществляя свои конституционные полномочия по определению основных направлений внутренней и внешней политики государства, осуществляет исполнительную власть на практике, принимая многочисленные указы, обусловленные требованием политической, экономической и социальной реформы, в том числе указы, вопросы которых находятся в компетенции правительства.

Анализируя конституционные нормы, отношения, установленные между ними высшими органами государства, конституционные полномочия Президента Российской Федерации, предоставленные ему не только Конституцией, но и другими законами, в том числе в отношении глав государств. Субъекты Российской Федерации, представительные органы субъектов Российской Федерации, муниципалитеты (в частности, их роспуск при определенных обстоятельствах и по решению суда), некоторые другие полномочия, предоставленные Президенту Российской Федерации законами или путем толкования Конституция Российской Федерации Конституционным Судом Российской Федерации (например, в отношении использования Вооруженных Сил Российской Федерации за рубежом или издания временных актов, имеющих силу закона), можно сделать вывод, что в российской форме смешанной республики главенствующее положение занимает президентская власть. Более того, это президентская республика, где Президент является главой исполнительной власти и никак не сдерживается парламентом.

Помимо этого, для доказательности рассмотрения современного правового статуса Президента, в приложении представлена таблица конституционных и институциональных изменений с 1993 по 2020 год.

2.3 Использование индексного анализа в исследовании объема президентской власти в России

В качестве дополнительной доказательной базы в рамках данного исследования, будет целесообразным обратиться к индексной методике оценки и сравнения форм правления. Благодаря этой методике удастся получить «математическое» значение формы правления в России.

Сравнение объемов президентской власти с помощью индексов позволяет сопоставить значительное число характеристик форм правления в России.

За основу измерения объема президентской власти в России принята методика Нидерландского учёного А. Кроувела. [Krouwel A. Measuring Presidentialism of Central and East European Countries: Электронный ресурс]. Ценность его методики заключается не столько в математических особенностях, сколько в новом подходе к анализируемой проблеме. Автор пишет: «я иду вне простого анализа президентских полномочий и прерогатив, - поскольку я включаю постоянные характеристики политических систем в целом». [Krouwel: P.6].

А. Кроувел предлагает методику индексного исчисления уровня президенциализма в сопоставлении индексов двух «чистых» форм правления: президентской и парламентской. Им выделены семь переменных: выборы президента, роспуск парламента, назначение кабинета, вотум доверия парламента кабинету, вотум недоверия парламента кабинету, право законодательной инициативы и право вето президента, полномочия президента в сфере исполнительной власти.

При кодировании используются следующие числовые значения: если исчисляется признак характерный для президентской формы правления (ИПрез), то числовое значение – «1»; если этот признак никоим образом не относится к президентству – «0». Напротив, если исчисляется признак характерный для парламентской формы правления (ИПар), то «1» - для признака парламентаризма; «0» - если признак не характерен для парламентаризма. В случаях неполных и совместных полномочий применяется «0,5». [Krouwel: P.16-17].

Переменные кодируются Кроувелом следующим образом:

I. Выборы президента.

Для ИПрез: 1 – прямые выборы; 0 – непрямые выборы.

Для ИПар: 0 – прямые выборы; 1 – непрямые выборы.

II. Роспуск парламента.

Для ИПрез: 1 – прерогатива по роспуску парламента принадлежит исключительно президенту; 0,5 – президент делит это полномочие с другим актором; 0 – у президента нет никаких полномочий по роспуску парламента.

Для ИПар: 1 – прерогатива по роспуску парламента принадлежит самому парламентау; 0,5 – парламента делит это полномочие с другим актором; 0 – у парламента нет конституционных полномочий по самороспуску.

III. Назначение кабинета.

Для ИПрез: 1 – президент назначает министров (включая премьер-министра) самостоятельно; 0,5 – президент делит полномочие по назначению министров и/или распределение портфелей с парламентом или другим актором; 0 – у президента нет формальных полномочий влиять на назначение кабинета.

Для ИПар: 1 – прерогатива назначения министров (включая премьер-министра) возлагается на парламентские партии; 0,5 – партийные лидеры делят полномочие по назначению министров и/или распределение портфелей с другим актором; 0 – когда у политических партий нет возможности влиять на распределение портфелей в кабинете.

IV. Вотум доверия парламента новому составу кабинета министров.

Для ИПрез: 1 – не требуется; 0 – требуется.

Для ИПар: 1 – требуется; 0 – не требуется.

V. Вотум недоверия, после которого правительство должно уйти в отставку.

Для ИПрез: 1 – может быть проигнорирован правительством; 0 – потеря вотума доверия всегда ведёт к отставке правительства или альтернативно – к роспуску парламента.

Для ИПар: 1 – потеря вотума доверия всегда ведёт к отставке правительства или альтернативно – к роспуску парламента; 0 – может быть проигнорирован правительством.

VI. Право законодательной инициативы и право вето президента.

Для ИПрез: 1 – у президента есть право законодательной инициативы; 0,5 – президент может наложить вето на законопроекты парламента, но не обладает правом законодательной инициативы; 0 – у президента отсутствует право законодательной инициативы и право вето.

Для ИПар: 1 – только парламентау принадлежит право законодательной инициативы; 0,5 – президент может наложить вето на законопроекты парламента; 0 – парламента не является законодательным органом, что противоречит понятию демократии.

VII. Полномочия исполнительной власти.

Для ИПрез: 1 – полномочия исполнительной власти принадлежат только президенту; 0,5 – президент делит эти полномочия с правительством; 0 – у президента нет полномочий исполнительной власти.

Для ИПар: 1 – правительство, зависящее от парламента, является единственным органом исполнительной власти; 0,5 – исполнительная власть разделена между правительством и другим актором (например, президентом); 0 – правительство не ответственно перед парламентом, а подчинено президенту.

Таким образом, ИПрез и ИПар вычисляются путём сложения числовых данных семи переменных для каждой формы правления, т.е. абсолютный президентализм равен «ИПрез 7», а абсолютный парламентаризм – «ИПар 7».

Вычисление индексов российского президентства и парламентаризма в сложившейся ситуации, когда происходит внесение поправок в Конституцию, представляется особенно интересным, поскольку уже утверждён конечный пакет поправок. И как следствие, можно провести сравнение между актуальными данными – согласно действующей Конституции, и данными, которые продемонстрирует обновленная Конституция.

Кроме того, представляется важным провести параллель между данными, получаемыми по Конституции и данными существующими на практике.

В результате незамысловатого сложения переменных выходит, что согласно действующей Конституции РФ индекс ИПрез равен 5.5, а индекс ИПар – 2,0.

Однако здесь стоит оговориться касательно некоторых наименований переменных и их кодировок. Так, переменные № IV и № VII, закодированные Кроувелом, никак не соотносятся с российской Конституцией, а именно: IV (вотум доверия парламента новому составу кабинета министров) – этот пункт не предусматривается Конституцией РФ, VII (полномочия исполнительной власти принадлежат только президенту) – согласно Конституции РФ, президент является главой государства, возвышаясь над тремя ветвями власти, а исполнительную власть осуществляет Правительство Российской Федерации. Из этого следует, что конечный результат вычисления вынужденно отличается от кодировки А. Кроувела. Таким образом, в

переменной № IV в ИПрез ставится «1» (не требуется), в ИПар ставится «0» (не требуется), в переменной № VII в ИПрез ставится «0» (у президента нет полномочий исполнительной власти), а не «1» или «0,5», для ИПар – наоборот.

Соответственно, исходя из данных расхождений между переменными и их кодировками с положениями Конституции РФ, в таблицу 1 (Приложение 3) были внесены колонки «по Конституции» и «на практике». Пункт «на практике» предусматривает вышеизложенные расхождения и демонстрирует другие итоговые результаты, а именно: ИПрез равен 7,0 (что, по сути, исходя из методики А. Кроувела, означает абсолютный президентализм), ИПар равняется 0,5.

Что касается итоговых значений в параллели между действующей Конституцией РФ и утверждённым проектом поправок, то по индексу ИПрез результат получается одинаковый – 5,5. Однако и здесь происходят изменения в переменных: переменная № III (назначения кабинета) – здесь по действующей Конституции ставится «0,5» (президент делит полномочие по назначению министров и/или распределение портфелей с парламентом или другим актором), а согласно утверждённому пакету поправок проставится «0». Связано это с тем, что Президент РФ будет не вправе отказать в назначении на должность заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой, но нюансы есть и здесь: силовых министров будет назначать президент, также президент будет определять, какие федеральные органы власти подчиняются непосредственно ему, а какие — премьер-министру. Переменная № VII (полномочия исполнительной власти): по Конституции РФ, как уже сказано выше, ставится «0», а по проекту поправок будет «0,5», поскольку согласно тексту поправок: «исполнительную власть Российской Федерации осуществляет правительство Российской Федерации под общим руководством президента», что полностью подпадает под формулировку Кроувэла (президент делит эти полномочия с правительством).

Индекс ИПар по проекту поправок изменится, и будет составлять «2,5», вместо существующих «2,0». Переменная № II (ропуск парламента): кодировка изменится с «0» до «0,5» - связано это с тем, что Президент Российской Федерации будет вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы, в случае если более одной трети должностей

членов Правительства РФ остаются вакантными, после трехкратного отклонения кандидатур Государственной Думой.

Переменная № III (назначения кабинета): по действующей Конституции РФ – «0,5», по проекту поправок – «1».

Переменная № VII (полномочия исполнительной власти): по действующей Конституции РФ – «1», по проекту поправок «0,5».

Таким образом, если говорить про первый случай (по Конституции/на практике), то индекс российского президентства повышается на практике на 1,5 пункта, при этом достигая максимума, а индекс парламентаризма снижается на 1,5 пункта, тем самым достигая практически минимальной отметки – 0,5.

Во втором случае (по Конституции/по проекту поправок) индекс президентства остается неизменным – «5,5», однако с некоторыми изменениями, описанными мною выше, но никак не повлиявшими на итоговый индекс. Индекс парламентаризма увеличивается с «2,0» до «2,5».

Полученные данные позволяют сделать вывод о наличии у Президента РФ объема власти практически приближенного к максимальному.

2.4 Сущность аспектов и пути дальнейшей современной трансформации формы правления в России

Всё вышеизложенное позволяет сформулировать выводы относительно особенностей трансформации современной формы правления в России, а также позволяет сформулировать сценарии, которые были бы наиболее предпочтительны для дальнейшей трансформации формы правления.

Анализ нормативно-правовых документов позволяет сделать однозначный вывод, что институциональные изменения коснулись всех органов государственной власти, и, прежде всего, федеральной власти.

Также не только анализ нормативно-правовых документов, но и использованный в работе индексный анализ, замеряющий объем президентской власти, позволили увидеть, что закрепленная в Конституции РФ система органов государственной власти представляет из себя механизм, в рамках которого можно, не противореча конституционным нормам РФ,

изыскивать дополнительные возможности для усиления главы государства в системе властных структур.

Форма правления в России остаётся неизменной по своей классификации, однако она находится в постоянном движении, периодически изменяются её отдельные стороны.

Развитие системы органов государственной власти уже практически три десятка лет идёт по пути усиления института Президента РФ. Как уже было доказано ранее, это определяется концентрацией власти, которую имеет глава государства, и системой взаимоотношений между Президентом РФ и другими органами государственной власти, где, безусловно, преобладающее значение имеет влияние на исполнительную власть.

Как уже удалось выяснить, не будет являться исключением и новый пакет поправок в Конституцию, принятый Государственной Думой и Советом Федерации, одобренный парламентами всех субъектов федерации, подтверждённый Конституционным Судом, и подписанный Президентом РФ, то есть, прошедший все необходимые процедурные процессы, и ожидающий дня голосования, перенесённого с 22 апреля на 1 июля 2020 года по причине сложной эпидемиологической ситуации в стране и в мире.

Таким образом, становится понятно, что, кажущиеся на первый взгляд положительными и увеличивающими объем парламентской власти поправки, на деле таковыми не являются.

В обозримом будущем, при условии принятия 1 июля поправок в Конституцию, трансформация формы правления в качественно новую для России модель, представляется практически невозможной.

Дальнейшие тенденции трансформации формы правления в России при условии отсутствия сопротивления со стороны общества, имеющего запрос на перемены, будут однозначно складываться по пути усиления объёма президентской власти и дальнейшего поступательного превращения России в суперпрезидентскую республику с авторитарным режимом.

Так уже сейчас Государственной Думой принят закон о едином федеральном информационном регистре с данными жителей России. [Закон от 8 июня 2020 г. N 168-ФЗ: Электронный ресурс]. Единая база данных будет содержать сведения о каждом россияине – ФИО, пол, дата и место рождения, гражданство, семейное положение, СНИЛС, ИНН. Необходимость создания такой базы данных объясняется возможностью быстро оказывать

россиянам адресную материальную и социальную поддержку без предоставления ими каких-либо подтверждающих документов.

Как отмечает доктор юридических наук и заведующий кафедрой конституционного, административного и муниципального права СФУ Андрей Александрович Кондрашов: «На мой взгляд, цель этой базы не адресная социальная помощь, хотя авторы прикрываются этим. Скорее, закон сделан, чтобы обеспечить некую дополнительную прозрачность доходов россиян и, соответственно, собрать максимум данных». [Кондрашев: Электронный ресурс].

Выражает своё мнение А.А. Кондрашев и касательно нарушения прав россиян в связи с созданием единой базы данных: «В статьях 23 и 24 Конституции действительно говорится, что обработка персональных данных, их сбор допускаются только с согласия граждан. Но есть и статья 55, которая дополнительно разрешает ограничивать права граждан. Однако это ограничение должно быть ясным, понятным, предсказуемым. В данном законе это сделано не совсем, на мой взгляд, ясно и понятно для большинства граждан нашей страны». [Кондрашев: Электронный ресурс].

Также в настоящее время в Государственную Думу внесён законопроект о расширении полномочий полицейских. [Законопроект № 955380-7]. Силовикам предлагают разрешить досматривать граждан, оцеплять здания, вскрывать автомобили и проникать в жилища. Пояснительная записка к законопроекту ограничивается в качестве основания для расширения полномочий «усилением гарантий защиты прав и законных интересов граждан». В целом, немногие нововведения оказались разъяснёнными. Например, не уточняется с какой целью необходимо полностью освободить сотрудника полиции от ответственности «при выполнении обязанностей». Также не разъясняется почему слово «обязан» применительно к полицейскому убирается из множества статей закона «О полиции»: например, если сейчас сотрудник полиции «обязан представиться» гражданину при обращении к нему, то впредь будет просто «представляться». Более того, представляться обязаны будут и граждане при обращении к сотруднику полиции: представиться; предъявить документ, удостоверяющий личность, а полицейский при необходимости проведёт идентификацию гражданина по базе данных.

Таким образом, в параллели с грядущим голосованием по поправкам в Конституцию РФ, в Государственную Думу вносятся и утверждаются

законопроекты, влияющие как минимум на социальное самочувствие граждан, и как максимум, на дальнейшую трансформацию формы правления.

Исходя из этого, возникает справедливый вопрос: какой сценарий необходим для качественной и положительной трансформации формы в правления в России, при условии, что даже такой весомый для любого государства поступок, как изменение Конституции, лишь продолжает усиливать президентскую власть?

На мой взгляд, учитывая все сложности, все неоднозначные и сложные явления в российской форме правления, наиболее точно о тенденциях дальнейшей формы правления в России написал Дмитрий Александрович Авдеев в монографии «Форма правления в России (краткий конституционный очерк)». Автор предлагает возможные сценарии для дальнейшего преобразования формы правления.

Однако, Д.А. Авдеев отмечает, что «всевозможные варианты преобразования в ближайшее время российской формы правления в какую-либо модель поликратии затруднительны». [Авдеев: С.207]. Объясняется это по верному замечанию М.А. Краснова и И.Г. Шаблинского «существованием политического моносубъекта, обусловленного самой Конституцией РФ, а не ментальными особенностями российского правящего класса и/или историческими (культурно-национальными) традициями». [Авдеев: С.207].

Сценарии трансформации формы правления в России, по мнению Д.А. Авдеева следующие:

1. Преобразование отечественной модели формы правления в парламентскую республику
2. Политическая борьба на партийной основе
3. Модернизация политического устройства Российского государства

Стоит заметить, что сценарии подвергаются мной лишь условному разделению между собой, потому что каждый этап является, по сути, продолжением предыдущего. Таким образом, трансформация формы правления в России представляет собой ряд последовательных преобразований, в результате которых возрастёт роль парламента и института выборов, а также политического сознания граждан страны.

Теперь обо всём по порядку:

1. Преобразование отечественной модели формы правления в парламентскую республику.

Во-первых, по мнению Д.А. Авдеева, преобразование в парламентскую республику сводится к перераспределению полномочий и функций по государственному управлению от Президента к Председателю Правительства, являющимся лидером партии парламентского большинства. [Авдеев: С.208].

Помимо перераспределения конституционных полномочий между высшими органами государственной власти предлагается, в частности, введение института контрасигнатуры. [Авдеев: С.208]. Это означает, что изменится порядок, при котором утверждённые главой государства или парламентом законы подлежат обязательному заверению подписью премьер-министра или уполномоченного министра для придания этому акту юридической силы. Так, по мнению Д.Ю. Приймака, «подписание отдельных президентских указов главой Правительства РФ усилит парламентские начала в государственном правлении России, выраженные недостаточно, повысит статус Председателя Правительства и центрального Правительства в целом, усилит степень ответственности Правительства за реализацию президентских решений». [Приймак: С.17-18]. Д.А. Авдеев отмечает, ссылаясь на работу Д.Ю. Приймака, что практика контрасигнатур в странах отличных от парламентского режима, где контрасигнатуры подвергаются практически все акты главы государства, контрасигнуются преимущественно второстепенные полномочия главы государства. [Приймак: С. 21-22].

Таким образом, к ведению института контрасигнатуры, на мой взгляд, могут быть отнесены назначение и отзывание дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях, назначение и освобождение высшего командования Вооруженных Сил РФ, подписание международных договоров, ратификационных грамот, награждение государственными наградами и присвоение почётных званий РФ.

2. Образование в России наряду с главой государства иных органов, разделяющих с ним функции по государственному управлению.

Д.А. Авдеев видит Парламент в качестве органа, разделяющего функции с главой государства. Появление парламента, а также дальнейшее развитие государственности приводят к становлению партийной системы,

которая представляет собой легальный способ выражения политических интересов и потребностей той или иной группы избирателей, а также один из вариантов цивилизованного способа борьбы за власть. [Авдеев: С. 210].

Д.А. Авдеев отмечает, что именно отсутствие в России на протяжении длительного времени различного рода политических сил, а именно политических партий, представляющих собой реальную силу, способную вести со своими оппонентами борьбу за власть сказалось на появлении политической конкуренции. [Авдеев: С. 211].

В самом деле, партийная система в России представляет собой сформированную систему, в которой правящая элита максимально укрепила свои позиции в виде постоянного конституционного большинства в Государственной Думе.

Показательным здесь будет мнение российского политолога, доктора политических наук Григория Васильевича Голосова. Г. В. Голосов абсолютно точно причисляет партийную систему России к системам с доминирующей партией. Более того, называет сложившуюся систему в России «электоральным авторитаризмом». Электоральный авторитаризм – режимы, которые проводят выборы, причем в них участвуют оппозиционные кандидаты. Но соответствия процедурным критериям демократии эти режимы не достигают. Голосов утверждает, что политические партии в современной России используются для легитимации режима, для соединения в чрезвычайно ограниченных масштабах части оппозиции. [Голосов: С.22-35].

Помимо этого, Г. В. Голосов является продолжателем работы Маркку Лааксо и Рейна Таагепера, разработавших формулу вычисления эффективного числа партий. Георгий Голосов усовершенствовал их формулу, чтобы она была наиболее точно применима к российским реалиям.

Формула вычисления эффективного числа партий представлена в приложении №5.

Так, по данной формуле я провел вычисление эффективного числа партий (ЭЧП) на основе электоральной статистики по выборам в Государственную Думу 2003, 2007, 2011, 2016 годов.

В 2003 году по России индекс ЭЧП составил значение равное 4; В 2007 году индекс ЭЧП по России снизился на 2,29 и составил 1,72; Электоральный цикл 2011 год показал незначительный подъем индекса ЭЧП – на 0,66, таким

образом, он составил 2,38; Последние на данный момент выборы в Государственную Думу 2016 года показали небольшое снижение ЭЧП, на 0,19, то есть индекс ЭЧП составил 2,19.

Здесь принято считать, что если эффективное число партий меньше двух, то это, наверное, система с доминирующей партией, порядка двух – двухпартийная, примерно два с половиной – 2,5 партийная и тд.

Более того, нельзя не упомянуть и о властных реформах, ужесточающих законодательство института выборов. Так, партии были утверждены как единственные допущенные к выборам объединения. Также устанавливалась и норма, согласно которой партии было необходимо иметь региональные представительства не менее чем в половине субъектов России. Здесь и увеличения минимальной численности партий, увеличение избирательных барьеров. А также, применительно к электоральному циклу 2016 года, можно отметить возвращение требования на сбор подписей избирателей при выдвижении партии, постепенное ужесточение регистрации определенных политических партий.

Таким образом, резюмируя касательно партийной системы в России:

- 1)В России на протяжении четырех электоральных циклов победу одерживает одна и та же партия.
- 2)Единая Россия всегда имеет конституционное большинство в Государственной Думе, как следствие может принимать любые политические решения.
- 3)Все иные политические партии в России используются лишь для легитимации режима, создания образа многопартийности и как фасад демократии.
- 4)Значения индекса эффективного числа партий указывают на то, что партийная система в России с доминирующей партией.

Исходя из этого становится понятно, что в качестве возможного сценария для дальнейшей трансформации формы правления в России, наиболее актуальным представляется борьба на партийной основе. Сценарий, где партии будут иметь реальный политический вес, значительно повысит роль парламента.

3. Модернизация политического устройства Российского государства.

Говоря о модернизации политического устройства, Д.А. Авдеев утверждает: «она должна представлять собой систему последовательных юридически продуманных, прогрессивных, имеющих в дальнейшем экономический эффект, перспективных действий, направленных на создание работающего государственного аппарата (а не бюрократизация его и

создание органов власти с дублирующими полномочиями и, соответственно, не обладающих эффективностью в государственном управлении), а не являть совокупностью скоропостижных решений». [Авдеев: С. 214].

В модернизации Авдеев выделяет важную роль юридической ответственности органов публичной власти и управления, а также внедрению механизма конституционно-правовой ответственности:

- необходимо пересмотреть ответственность федерального Правительства и его членов. Правительственная ответственность в России должна носить солидарно-персональный характер и допускать возможность, наряду с недоверием Правительству в целом, выражения индивидуального вотума недоверия отдельным министрам. [Авдеев: С. 219].

- провести юридическую ревизию и корреляцию конституционных норм, регламентирующих организационно-правовую систему функционирования высших органов государственной власти. [Авдеев: С. 219].

- при конституционном доминировании исполнительно-распорядительной власти, должны иметь место координация и взаимодействие с иными органами власти, взаимная ответственность их друг перед другом. [Авдеев: С.220].

Таким образом, эти и другие меры, по мнению Дмитрия Александровича Авдеева, будут способствовать стабилизации российской политической системы, позволит избавиться ее от неопределённости в дальнейшем, что, в свою очередь, должно положительно отразиться на развитии самого российского государства и общества.

Нельзя не согласиться с предлагаемыми мерами Дмитрия Александровича, поскольку они создадут качественно новую модель управления России, что в первую очередь привнесёт немаловажный аспект – повысит уровень правосознания граждан, а также в перспективе, создаст политическую субъектность россиян. То есть, у граждан появится потребность в удовлетворении собственных потребностей посредством политической активности. Несомненно, некоторые проявления политической субъектности граждан может видеть уже сейчас, но это, как правило, краткосрочные и очень локальные события, происходящие преимущественно в крупных городах-миллионниках.

Подводя итоги, касательно трёх сценариев, предложенных Д.А. Авдеевым, для дальнейшей трансформации формы правления в России, хочется дополнительно сказать, что необходимость в осуществлении каждого из них в какой-то мере уже является необходимостью.

Отходя от сценариев трансформации российской формы правления в парламентскую, учитывая тенденции, сложившиеся на практике становится понятно, что при отсутствии должного количества политически активного населения, такого рода преобразования невозможны.

Таким образом, в России сложилась такая ситуация, когда тенденции дальнейшей трансформации формы правления являются в обозримом будущем однозначными. Вполне вероятно, что такое положение дел, где президент сосредотачивает в своих руках всё больший объем полномочий, может продлиться как минимум до 2036 года.

Цивилизованным вариантом преобразований российской формы правления в парламентскую является общественное сопротивление сложившимся и продолжающимся складываться тенденциям. Вероятно, что со временем у политически активного населения будет появляться всё больше новых лиц, в том числе лидеров общественного мнения.

Примечания:

1. Похмелкин В. Я сторонник парламентской республики [Электронный ресурс]: <http://www.pokhmelkin.ru/parlament.php> (Дата обращения: 25.01.2020).
2. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. - М.: Проспект, 2010. С. 326-327.
3. Конституционное право России: [учебник для вузов] / под ред. В.С. Эбзеева, А.С. Прудникова, В.И. Авсеенко. 4-е изд., перераб. и доп. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. С. 379.
4. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. В.В. Лазарев. 2-е изд., доп. и перераб. - М.: Спарк, 2001. С. 67.
5. Чиркин, В.Е. Президент и исполнительная власть в системе разделения властей: реалии современной России // История становления и современного состояние исполнительной власти в России / Отв. ред. Н.Ю. Хаманева. [Текст] - М.: Новая правовая культура, 2003. СПС Гарант. С. 114, 116.
6. Россия на рубеже веков: укрепление государственности / под ред. А.Н. Соколова. - Калининград: Янтарный сказ, 2001. С. 141; Тепляшин И.В. Некоторые теоретические аспекты формирования российской партийной. системы// Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 11. С. 15.
7. Дегтев Г.В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы. — М.: Юрист, 2006. С. 205-206; Конституционное законодательство России / под ред. Ю.А. Тихомирова. — М.: Городец, 1999. С. 158.
8. Авакьян С.А. Проблемы реформы Конституции // Российский конституционализм: проблемы и решения. — М.: Институт государства и права Российской Академии наук, 1999. С. 75—76; Привалов СВ. Конституционно-правовая реформа в современной России (научно-практическая конференция) // Государство и право. 2000. № 5. С. 88; Шахназаров Г. Как быть с правами Президента России? // Российская газета. 2000. 11 мая.

9. Авакьян С.А. Федеральное Собрание - парламент России. - М.: Российский Юридический Издательский Дом, 1999; Привалов СВ. Конституционно-правовая реформа в современной России (научно-практическая конференция) // Государство и право. 2000. № 5. С. 89; Строев Е. Российский парламентаризм // Независимая газета. 2001. 18 апреля.
10. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ). [Электронный ресурс]: <http://konstrf.ru/15>; <http://konstrf.ru/135> (Дата Обращения: 10.02.2020).
11. Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 N 1-3 "О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти", а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации". [Электронный ресурс]: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision459904.pdf> (Дата обращения: 2.04.2020).
12. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ). [Электронный ресурс]: <http://konstrf.ru/134> (Дата обращения: 2.04.2020).
13. Федеральный закон "О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации" от 04.03.1998 N 33-ФЗ. [Электронный ресурс]: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/12084> (Дата обращения: 2.06.2020).
14. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ). [Электронный

- ресурс]: <http://konstrf.ru/15>; <http://konstrf.ru/11>; <http://konstrf.ru/32> (Дата обращения: 2.06.2020).
15. Федеральный закон "О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации" от 04.03.1998 N 33-ФЗ. [Электронный ресурс]: <https://ppt.ru/docs/fz/33-fz-94057/st-3> (Дата обращения: 2.06.2020).
16. Пояснительная записка к проекту закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти». [Электронный ресурс]: <http://kremlin.ru/supplement/5473> (Дата обращения: 2.06.2020).
17. Федеральный закон "О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации" от 04.03.1998 N 33-ФЗ. [Электронный ресурс]: <https://ppt.ru/docs/fz/33-fz-94057/st-2> (Дата обращения: 2.06.2020).
18. Федеральный закон "О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации" от 04.03.1998 N 33-ФЗ. [Электронный ресурс]: <https://ppt.ru/docs/fz/33-fz-94057/st-9> (Дата обращения: 2.06.2020).
19. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ). [Электронный ресурс]: <http://konstrf.ru/136> (Дата обращения: 3.06.2020).
20. Филатов С.А. Вписано Ельциным? [Электронный ресурс]: <https://ria.ru/20181212/1547735223.html> (Дата обращения: 30.01.2020).
21. Федеральный закон о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. N 6-ФКЗ. [Электронный ресурс]: <http://kremlin.ru/acts/bank/28713> (Дата обращения: 30.01.2020).
22. Федеральный закон о поправке к Конституции Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 21.07.2014 № 11-ФКЗ. [Электронный ресурс]: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38735> (Дата обращения: 30.01.2020).

23. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ). [Электронный ресурс]: <http://konstrf.ru/80> (Дата обращения: 30.01.2020).
24. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ). [Электронный ресурс]: <http://konstrf.ru/78>; <http://konstrf.ru/83> (Дата обращения: 30.01.2020).
25. Krouwel A. Measuring Presidentialism of Central and East European Countries. Working Papers Political Science 02/2003. – Amsterdam: Vrije Universiteit, 2003. P.6.
26. Krouwel A. Measuring Presidentialism of Central and East European Countries. Working Papers Political Science 02/2003. – Amsterdam: Vrije Universiteit, 2003. P.16-17.
27. Федеральный закон от 8 июня 2020 г. N 168-ФЗ "О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации". [Электронный ресурс]: <http://kremlin.ru/acts/bank/45594> (Дата обращения: 14.06.2020).
28. Кондрашев А.А. [Электронный ресурс]: <https://tvk6.ru/publications/news/50320/> (Дата обращения: 15.06.2020).
29. Законопроект № 955380-7 О внесении изменений в Федеральный закон "О полиции". [Электронный ресурс]: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/955380-7> (Дата обращения: 15.06.2020).
30. Авдеев Д. А. Форма правления в России (краткий конституционный очерк): монография / Д. А. Авдеев. Тюмень: Изд-во Тюменского ун-та, 2015. С.207.
31. Авдеев Д. А. Форма правления в России (краткий конституционный очерк): монография / Д. А. Авдеев. Тюмень: Изд-во Тюменского ун-та, 2015. С.208.

32. Приймак Д.Ю. Конституционно-правовой статус Председателя Правительства Российской Федерации : автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук. С. 18
33. Приймак Д.Ю. Указ. соч. С. 17-18.
34. Приймак Д.Ю. Указ. соч. С.21-22.
35. Авдеев Д. А. Форма правления в России (краткий конституционный очерк): монография / Д. А. Авдеев. Тюмень: Изд-во Тюменского ун-та, 2015. С.210.
36. Авдеев Д. А. Форма правления в России (краткий конституционный очерк): монография / Д. А. Авдеев. Тюмень: Изд-во Тюменского ун-та, 2015. С.211.
37. Голосов Г.В. Электоральный авторитаризм в России // Pro et Contra. – М., 2008. – № 1. – С. 22–35.
38. Авдеев Д. А. Форма правления в России (краткий конституционный очерк): монография / Д. А. Авдеев. Тюмень: Изд-во Тюменского ун-та, 2015. С.214.
39. Авдеев Д. А. Форма правления в России (краткий конституционный очерк): монография / Д. А. Авдеев. Тюмень: Изд-во Тюменского ун-та, 2015. С.220.

Заключение

Крупномасштабный процесс реформирования политической системы России, начавшийся в 90-х годах XX века затронул все сферы общественной и политической жизни. Важнейшим по сей день является вопрос формы правления в России. Именно процесс трансформации формы правления и её специфика представляют чрезвычайно большой исследовательский интерес

В первой главе были проанализированы существующие в науке понятия формы правления, выявлены следующие элементы формы правления: принципы и порядок образования высших органов государственной власти; структура; компетенции; длительность полномочий этих органов; взаимодействие их друг с другом; ответственность; взаимоотношение с населением и степень участия последнего в их формировании.

Были изучены существующие классификации форм правления, где сделан вывод, что классическая типология «монархии и республики» является недостаточной и неактуальной. В настоящее время сложилась современная типология форм правления, которая отвечает современным политическим реалиям многих стран, в том числе применима и к России, типология уже стала универсальной во многих учебных ресурсах и применимой при проведении исследований. Выглядит она следующим образом:

- 1) республиканская монархия;
- 2) полупарламентская монархия;
- 3) полупрезидентская республика;
- 4) суперпрезидентская республика;
- 5) президентско-монократическая республика.

Выявлены условия, влияющие на трансформацию формы правления. В широком масштабе выделяются следующие факторы, влияющие на выбор формы правления: 1) расстановка социально-политических сил и результат борьбы между ними; 2) экономическое положение страны; 3) исторические особенности отдельных стран; 4) особенности культуры народа, аккумулирующей исторический и политический опыт, обычаи и навыки жизни в условиях того или иного государства; 5) территориальные размеры страны и климат; 6) влияние в стране политических процессов.

Применительно для России, существенное влияние на форму правления оказывают следующие факторы: 1) уровень развития правовой деятельности государства; 2) правовая культура общества; 3) стремление главы государства удержать полученную власть; 4) необходимость создания сильного государства.

То есть, в случае с Российской формой правления сложилась ситуация, при которой состояние политико-правовой культуры и уровень правосознания граждан влияют на выбор формы правления. Российское правосознание можно по праву назвать деформированным, по крайней мере, об этом можно утверждать на момент 90-х годов, когда начался процесс реформирования. Таким образом, в России и образовалось так называемое квазикоинституционное пространство, в котором граждане, политическая элита и государственные структуры существуют за рамками конституционности.

Расставив все необходимые маркеры для дальнейшего глубинного исследования современной трансформации формы правления в России, во второй главе был проведён анализ аспектов формы правления в России по Конституции РФ. В результате доказано, что российскую форму правления нельзя отнести к парламентской, форма правления по многим конституционным аспектам является президентской.

Исследованы и проанализированы поправки в Конституцию РФ. Исходя из предложенных поправок, сделан вывод, что в случае принятия, поправки принесут Президенту РФ дальнейшее расширение круга полномочий, преимущественно отмечается усиление влияния главы государства на все органы государственной власти, в особенности на исполнительную власть.

Проанализирован характер взаимоотношений органов государственной власти. В рамках данной задачи был сделан упор на характер взаимоотношений исполнительной власти и Президента РФ. В результате сделаны выводы, что полномочия главы затрагивают, по сути, все сферы общественной жизни: здесь и внутренняя политика, внешняя политика, государственное управление, сфера государственной безопасности, военная сфера, сфера правосудия и законодательства, а также полномочность издания нормативных актов. Возвращаясь к исполнительной власти, здесь у Президента РФ сосредоточен контрольный пакет полномочий. Такой широкий объём полномочий предусмотрен самой Конституцией РФ: ст. 78 устанавливает, что Президент вместе с Правительством РФ обеспечивает

осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации. Ст. 80 определяет участие Президента РФ в осуществлении исполнительной власти: определение основных направлений внутренней и внешней политика государства, обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Ст. 83 пункт «б» предусматривает право Президента РФ председательствовать на заседаниях Правительства РФ. Таким образом, сложилось понимание, что Конституция даёт гарантированные возможности для Президента РФ решать все потенциальные конфликты с любыми органами государственной власти в свою пользу. Это видно по объему полномочий Президента РФ во всех органах государственной власти.

Был выявлен объем президентской власти посредством использования формулы индексного анализа. Методом индексной оценки и сравнения форм правления. За основу измерения объема президентской власти в России принята методика Нидерландского учёного А. Кроувела. Касательно полученных результатов по нынешней Конституции РФ индекс объема президентской власти составляет 5,5, а индекс парламентаризма составляет 2,0. Однако пришлось столкнуться с проблемой кодировки переменных, поскольку две переменные невозможно соотнести с Конституцией РФ: переменная IV (вотум доверия парламента новому составу кабинета министров) – этот пункт не предусматривается Конституцией РФ, переменная VII (полномочия исполнительной власти принадлежат только президенту) – согласно Конституции РФ, президент является главой государства, возвышаясь над тремя ветвями власти, а исполнительную власть осуществляет Правительство Российской Федерации. Из этого следует, что конечный результат вычисления вынужденно отличается от кодировки. Вследствие чего, построенная мною таблица это предусматривает, помимо колонки «по Конституции», была добавлена колонка «на практике».

Особый исследовательский интерес представляло провести параллель между объемами президентской власти по действующей Конституции и по утвержденному пакету поправок. Результат индекса президентской власти в обоих случаях получается одинаковым – 5,5. Однако и в этом случае не обошлось без изменений в переменных: переменная III (назначения кабинета) – по действующей Конституции ставится «0,5» (президент делит полномочие по назначению министров и/или распределение портфелей с парламентом или другим актором), а согласно утверждённому пакету поправок проставится «0». Переменная VII (полномочия исполнительной власти): по Конституции РФ ставится «0», а по проекту поправок будет «0,5», поскольку

согласно тексту поправок: «исполнительную власть Российской Федерации осуществляет правительство Российской Федерации под общим руководством президента».

Индекс парламентаризма по проекту поправок изменится, и будет составлять «2,5», вместо существующих «2,0». Переменная № II (ропуск парламента): кодировка изменится с «0» до «0,5» - связано это с тем, что Президент Российской Федерации получит право распускать Государственную Думу и назначать новые выборы, в случае если более одной трети должностей членов Правительства РФ остаются вакантными, после трехкратного отклонения кандидатур Государственной Думой.

Также были проанализированы тенденции дальнейшего развития формы правления в России. Как уже было доказано, поскольку при условии принятия поправок в Конституцию РФ, произойдет дальнейшее усиление объёма полномочий Президента РФ, и более того, на фоне ещё непринятых поправок, происходит принятие законопроектов, влияющих на форму правления. Как следствие, трансформация формы правления в качественно новую модель, представляется практически невозможной.

В качестве наиболее проработанного сценария для трансформации формы правления в России, за основу была взята монография Дмитрия Александровича Авдеева – «Форма правления в России (краткий конституционный очерк)». Сценарии дальнейшей трансформации представляются последовательными преобразованиями существующей формы правления в парламентскую республику. Такая трансформация обещает повысить роль парламента в России, роль института выборов, а также политического сознания граждан.

Сценарии трансформации формы правления в России, по мнению Д.А. Авдеева следующие:

- 1) преобразование отечественной модели формы правления в парламентскую республику
- 2) политическая борьба на партийной основе
- 3) модернизация политического устройства Российского государства

Безусловно, все сценарии объединяет необходимость их осуществления. Именно этим и объясняется их взаимосвязанность и невозможность взаимоисключения.

Так, посредством перераспределения функций государственного управления от Президента к Председателю Правительства будет сделан первый шаг к преобразованию в парламентскую республику.

Далее предлагается введение института контрасигнатуры. Это означает, что глава Правительства будет наделён полномочием подписания указов главы государства, что, несомненно, усилит парламентские начала в государственном правлении России: повысит статус Председателя Правительства и центрального Правительства в целом, усилит степень ответственности Правительства за реализацию президентских решений.

То есть, Парламент должен стать органом, разделяющим функции с главой государства. Появление Парламента и дальнейшее развитие государственности приведет к становлению реальной партийной системы, выражающей политические запросы избирателей, а также превратит выборы в реальную площадку борьбы за власть.

А модернизация политического устройства, в свою очередь, представляется системой последовательных действий.

Предлагается детализация отдельных функций Конституции РФ. Так, по мнению Д.А. Авдеева, отсутствие конкретизации формы правления негативно сказывается на развитии и использовании демократического потенциала Конституции РФ, а также вызывает проблемы в формировании и взаимодействии высших органов государственной власти. Также и так называемая система сдержек и противовесов, основанная на принципе разделения властей, нуждаются в совершенствовании.

Особое место в модернизации уделяется юридической ответственности органов публичной власти и внедрение механизма конституционно-правовой ответственности: 1) пересмотр ответственности федерального Правительства и его членов; 2) проведение юридической ревизии и корреляции конституционных норм, регламентирующих организационно-правовую систему функционирования высших органов государственной власти; 3) координация работы исполнительной власти посредством координации с другими органами государственной власти, а также их взаимная ответственность друг перед другом.

Таким образом, все предлагаемые меры, по мнению, Д.А. Авдеева, будут способствовать стабилизации российской политической системы, а также позволят избавиться ее от неопределённости в дальнейшем.

В качестве дополнения к данной системе мер трансформации формы правления в России, на мой взгляд, необходимо решить неупомянутую Д.А. Авдеевым проблему, существенную проблему конфликта поколений. У возрастной политической элиты нет понимания потребностей молодого поколения, отчего представляется правильным проводить работу над кадровой политикой государственных ведомств.

Таким образом, в России сложилась суперпрезидентская республика с продолжающимися нарастать признаками авторитарного режима. За 27 лет в России прошла заметная эволюция института президентства. Усиление позиций главы государства обусловлено в 90-х годах стремлением первого Президента России - Бориса Николаевича Ельцина, а также его окружения удержать полученную власть. Усиление с начала 2000-х годов обусловлено необходимостью созданием сильного государства. Дальнейшее усиление, в том числе новые поправки в Конституцию, также направлены на удержание власти. В связи с этим изменения коснулись процедуры формирования как Совета Федерации, так и Государственной Думы, а также круга компетенций последней.

Республиканская форма правления, предусмотренная Конституцией РФ 1993 года, продолжит видоизменяться. Она будет коррелироваться в зависимости от политической конъюнктуры. При этом изменения возможны без существенных корректировок конституционного текста. Определенная детализация некоторых размытых конституционных положений, в первую очередь, касающихся правового статуса органов государственной власти, а также их взаимодействия, позволит присвоить российской форме правления достоверную классификацию.

Библиографический список

Законодательство и иные документы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ).
2. Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 N 1-З "О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти", а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации".
3. Федеральный закон "О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации" от 04.03.1998 N 33-ФЗ.
4. Пояснительная записка к проекту закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти».
5. Федеральный закон о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. N 6-ФКЗ.
6. Федеральный закон о поправке к Конституции Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 21.07.2014 № 11-ФКЗ.
7. Федеральный закон от 8 июня 2020 г. N 168-ФЗ "О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации".
8. Законопроект № 955380-7 О внесении изменений в Федеральный закон "О полиции".

Литература

1. Авакьян С.А. Проблемы реформы Конституции // Российский конституционализм: проблемы и решения. — М.: Институт

государства и права Российской Академии наук, 1999. С. 75—76; Привалов СВ. Конституционно-правовая реформа в современной России (научно-практическая конференция) // Государство и право. 2000. № 5. С. 88; Шахназаров Г. Как быть с правами Президента России? // Российская газета. 2000. 11 мая.

2. Авакьян С.А. Федеральное Собрание - парламент России. - М.: Российский Юридический Издательский Дом, 1999; Привалов СВ. Конституционно-правовая реформа в современной России (научно-практическая конференция) // Государство и право. 2000. № 5. С. 89; Строев Е. Российский парламентаризм // Независимая газета. 2001. 18 апреля.
3. Авдеев Д. А. Форма правления в России (краткий конституционный очерк): монография / Д. А. Авдеев. Тюмень: Изд-во Тюменского ун-та, 2015. С.207-220.
4. Барихин А.Б. Большая юридическая энциклопедия (серия «Профессиональный справочник и энциклопедия»). - М.: Книжный мир, 2010. С. 902, С. 458, С. 6, С. 343, С. 231, С. 730, С. 579, С. 656.
5. Большой юридический словарь под редакцией А.В. Малько. - М.: Проспект, 2009. С. 60.
6. Голосов Г.В. Электоральный авторитаризм в России // Pro et Contra. – М., 2008. – № 1. – С. 22–35.
7. Дегтев Г.В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы. — М.: Юрист, 2006. С. 205-206; Конституционное законодательство России / под ред. Ю.А. Тихомирова. — М.: Городец, 1999. С. 158.
8. Ильин И. А. За национальную идею // Слово. 1991. №4. С. 55.
9. Ильин И. А. Наши задачи. С. 7.
10. Ильин И. А. Править должны лучшие // Собр. соч.: В 10 т. М., 1993. Т. 2, кн. 1. С. 156.
11. Ильин И. А. Родина и мы: Ст. Смоленск, 1995. С. 465.
12. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. - М.: Проспект, 2010. С. 326-327.

13. Конституционное право России: [учебник для вузов] / под ред. В.С. Эбзеева, А.С. Прудникова, В.И. Авсеенко. 4-е изд., перераб. и доп. - М: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. С. 379.
14. Малько А.В. Большой юридический словарь (под ред. А.В. Малько). - "Проспект", 2009 г. С. 60.
15. Мелехин А. В. Теория государства и права: учеб. с учеб-метод. материалами. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 133.
16. 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.
17. Мироненко П.В. К вопросу о гибридных формах правления в современном мире // Вопросы управления. 2014. № 3 (5). С. 43.
18. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. В.В. Лазарев. 2-е изд., доп. и перераб. - М.: Спарк, 2001. С. 67.
19. Приймак Д.Ю. Конституционно-правовой статус Председателя Правительства Российской Федерации : автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук. С. 18
20. Приймак Д.Ю. Указ. соч. С. 17-22.
21. Россия на рубеже веков: укрепление государственности / под ред. А.Н. Соколова. - Калининград: Янтарный сказ, 2001. С. 141; Тепляшин И.В. Некоторые теоретические аспекты формирования российской партийной. системы// Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 11. С. 15.
22. Сахаров Н. А. Институт президентства в современном мире. М., 1994. С. 20.
23. Чиркин, В.Е. Президент и исполнительная власть в системе разделения властей: реалии современной России // История становления и современного состояние исполнительной власти в России / Отв. ред. Н.Ю. Хаманева. [Текст] - М.: Новая правовая культура, 2003. СПС Гарант. С. 114, 116.

24. Krouwel A. Measuring Presidentialism of Central and East European Countries. Working Papers Political Science 02/2003. – Amsterdam: Vrije Universiteit, 2003. P.6, P.16-17.

Электронные ресурсы

1. Кондрашев А.А. [Электронный ресурс]: <https://tvk6.ru/publications/news/50320/> (Дата обращения: 15.06.2020).
2. Похмелкин В. Я сторонник парламентской республики [Электронный ресурс]: <http://www.pokhmelkin.ru/parlament.php> (Дата обращения: 25.01.2020).
3. Филатов С.А. Вписано Ельциным? [Электронный ресурс]: <https://ria.ru/20181212/1547735223.html> (Дата обращения: 30.01.2020).
4. Хачатурян Н.А. // Большая российская энциклопедия. [Электронный ресурс]: <https://bigenc.ru/> (Дата обращения: 8.10.2019).
1. Хачатурян Н.А. // Большая российская энциклопедия : [в 35 т.] / гл. ред. Ю. С. Осипов. — М. : Большая российская энциклопедия, 2004—2017. [Электронный ресурс]: https://bigenc.ru/domestic_history/text/3637925 (Дата обращения: 8.10.2019).
2. Хачатурян Н.А. // Большая российская энциклопедия : [в 35 т.] / гл. ред. Ю. С. Осипов. — М. : Большая российская энциклопедия, 2004—2017. [Электронный ресурс]: <https://bigenc.ru/law/text/2226075> (Дата обращения: 8.10.2019).

ПРИЛОЖЕНИЯ

Поправки в Конституцию Российской Федерации по направлению: «реформа власти».

Рис. 1 Изменение президентских сроков

ИЗМЕНЕНИЕ ПРЕЗИДЕНТСКИХ СРОКОВ

● Этого пункта не было

Положение части 3 статьи 81 Конституции Российской Федерации, ограничивающее число сроков, в течение которых одно и то же лицо может занимать должность Президента Российской Федерации, применяется к лицу, занимавшему и (или) занимающему должность Президента Российской Федерации, без учета числа сроков, в течение которых оно занимало и (или) занимает эту должность на момент вступления в силу поправки к Конституции Российской Федерации, вносящей соответствующее ограничение, и не исключает для него возможность занимать должность Президента Российской Федерации в течение сроков, допустимых указанным положением.

Автор поправки: Депутат Госдумы Валентина Терешкова

Рис. 2 Запрет для одного человека занимать президентский пост более двух сроков

Запрет для одного человека занимать президентский пост более двух сроков

● Было

Одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд.

● Стало

Одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков.

Автор поправки: Президент

Рис. 3 Неприкосновенность экс-президентов

Неприкосновенность экс-президентов

● Этого пункта не было

Президент Российской Федерации, прекративший исполнение полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности либо досрочно в случае его отставки или стойкой неспособностью по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия, обладает неприкосновенностью.

Автор поправки: Члены рабочей группы

Рис. 4 Бывший президент может быть лишен неприкосновенности только по инициативе Госдумы или решению Верховного Суда

Бывший президент может быть лишен неприкосновенности только по инициативе Госдумы или решению Верховного Суда

● Было

Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности Советом Федерации только на основании выдвинутого, Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации признаков преступления и заключением Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

Автор поправки: Президент

● Стало

Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности, а Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий, лишен неприкосновенности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента, Российской Федерации, как действующего, так и прекратившего исполнение своих полномочий, признаков преступления и заключением Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

Рис. 5 Полномочия Председателя Правительства

Полномочия председателя правительства

● Было

Председатель Правительства Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации определяет основные направления деятельности Правительства Российской Федерации и организует его работу.

● Стало

Председатель Правительства Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами, распоряжениями, поручениями Президента Российской Федерации организует работу Правительства Российской Федерации. Председатель Правительства Российской Федерации несет персональную ответственность перед Президентом Российской Федерации за осуществление возложенных на Правительство Российской Федерации полномочий.

Автор поправки: Члены рабочей группы

Рис. 6 Порядок назначения министров

Порядок назначения министров

● Было

2. Председатель Правительства Российской Федерации предлагает Президенту Российской Федерации кандидатуры на должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров.

● Стало

2. Председатель Правительства Российской Федерации представляет Государственной Думе на утверждение кандидатуры заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров (за исключением федеральных министров, указанных в пункте "д1" статьи 83 Конституции Российской Федерации)". Государственная Дума не позднее недельного срока принимает решение по представленным кандидатурам.

3. Заместители Председателя Правительства Российской Федерации и федеральные министры, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой, назначаются на должность Президентом Российской Федерации. Президент Российской Федерации не вправе отказать в назначении на должность заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой.

Автор поправки: Президент

Рис. 7 Полномочия Совета Федерации

Полномочия Совета Федерации

● Было

К ведению Совета Федерации относятся:
ж) назначение на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации;
з) назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации
и) назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

Автор поправки: Президент

Рис. 8 Полномочия Совета Федерации

Полномочия Совета Федерации

● Стало

К ведению Совета Федерации относятся: < ж) назначение на должность по представлению Президента Российской Федерации Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации; 5) проведение консультаций по предложенным Президентом Российской Федерации кандидатурам на должность Генерального прокурора Российской Федерации, заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроров военных и других специализированных прокуратур приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации; о) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению Президента Российской Федерации к проведению консультаций по предложенным Президентом Российской Федерации кандидатурам на должность руководителей 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; прекращение по представлению Президента Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом полномочий Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий.

Автор поправки: Президент

Рис. 9 «Пожизненные сенаторы» (было)

"Пожизненные сенаторы"

● Было

2. В Совет Федерации входят: по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации — по одному от законодательного (представительного) и исполнительного, органов государственной власти; представители Российской Федерации, назначаемые Президентом Российской Федерации, число которых составляет не более десяти процентов от числа членов Совета Федерации — представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

3. Член Совета Федерации — представитель от законодательного (представительного) или исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации наделяется полномочиями на срок полномочий соответствующего органа.

государственной власти субъекта Российской Федерации.

4. Президент Российской Федерации не может освободить назначенного до его вступления в должность члена Совета Федерации — представителя Российской Федерации в течение первого срока своих полномочий, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

Автор поправки: Члены рабочей группы

Рис. 10 «Пожизненные сенаторы» (стало)

"Пожизненные сенаторы"

● Стало

2. Совет Федерации состоит из сенаторов Российской Федерации.

В Совет Федерации входят:

8) по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти - на срок полномочий соответствующего органа; в

б) Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, пожизненно. Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, вправе отказаться от полномочий сенатора Российской Федерации;

в) не более 30 представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом Российской Федерации, из которых не более семи могут быть назначены пожизненно.

5. Представителями Российской Федерации в Совете Федерации, осуществляющими полномочия сенаторов Российской Федерации пожизненно, могут быть назначены граждане, имеющие выдающиеся заслуги перед страной в сфере государственной и общественной деятельности.

6. Представители Российской Федерации в Совете Федерации, за исключением представителей Российской Федерации, осуществляющих полномочия сенаторов Российской Федерации пожизненно, назначаются сроком на шесть лет.

Авторы поправки: Члены рабочей комиссии

Рис. 11 Роспуск Государственной Думы

Роспуск Государственной Думы

● Этого пункта не было

После трехкратного отклонения Государственной Думой представленных в соответствии с частью 2 настоящей статьи кандидатур заместителей: Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров Президент Российской Федерации вправе назначить заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров из числа кандидатур, представленных Председателем Правительства Российской Федерации. Если после трехкратного отклонения Государственной Думой представленных в соответствии с частью 2 настоящей статьи кандидатур более одной трети должностей членов Правительства Российской Федерации (за исключением должностей федеральных министров, указанных в пункте «д1» статьи 83 Конституции Российской Федерации") остаются вакантными, Президент Российской Федерации вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы.

Автор поправки: Члены рабочей группы

Рис. 12 Полномочия Государственного Совета

Полномочия Госсовета

● Этого пункта не было

Президент: <...> е5) формирует Государственный Совет Российской Федерации в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства; статус Государственного Совета Российской Федерации определяется федеральным законом;

Автор поправки: Президент

Рис. 13 Расширение полномочий Конституционного Суда

Расширение полномочий Конституционного Суда

● Этого пункта не было

Конституционный Суд Российской Федерации:
а) по запросу Президента Российской Федерации проверяет конституционность проектов законов <..> до их подписания Президентом Российской Федерации.

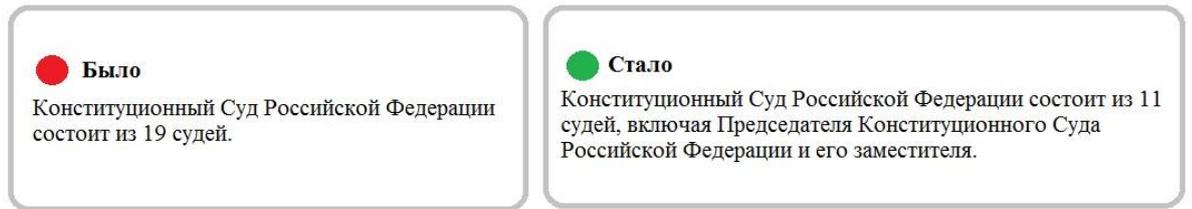
● Этого пункта не было

Конституционный Суд Российской Федерации: б) в порядке, установленном федеральным конституционным законом, разрешает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании: положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, а также о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в случае если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации.

Авторы поправок: Члены рабочей группы

Рис. 14 Сокращение состава Конституционного Суда

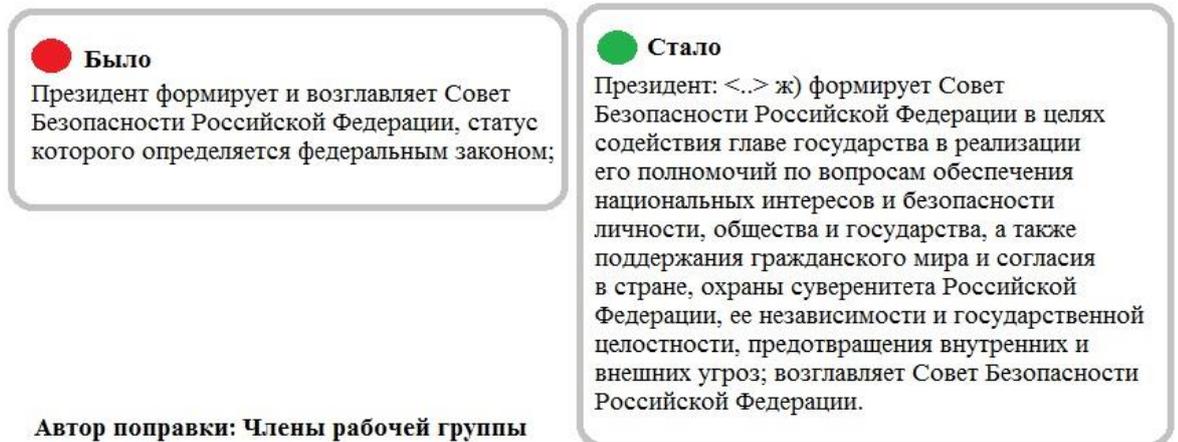
Сокращение состава Конституционного Суда



Автор поправки: Члены рабочей группы

Рис. 15 Сформулированы задачи Совета Безопасности

Сформулированы задачи Совета Безопасности



Автор поправки: Члены рабочей группы

Рис. 16 Полномочия президента

Полномочия президента



Было

Президент Российской Федерации:
а) назначает с согласия Государственной Думы
Председателя Правительства Российской Федерации;
б) имеет право председательствовать на заседаниях
Правительства Российской Федерации



Стало

Президент Российской Федерации:
а) назначает Председателя Правительства Российской Федерации, кандидатура которого утверждена Государственной Думой по представлению Президента Российской Федерации, и освобождает Председателя Правительства Российской Федерации от должности, осуществляет общее руководство Правительством Российской Федерации; вправе председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации;
б) утверждает по предложению Председателя Правительства Российской Федерации структуру федеральных органов исполнительной власти, вносит в нее изменения: в структуре федеральных органов исполнительной власти определяет органы, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, и органы, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации. В случае если Председатель Правительства Российской Федерации освобожден Президентом Российской Федерации от должности, вновь назначенный Председатель Правительства Российской Федерации не представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти;

Автор поправок: Члены рабочей группы

Рис. 17 Порядок назначения руководителей силовых ведомств

Порядок назначения руководителей силовых ведомств



Было

Президент:
д) по предложению Председателя
Правительства Российской Федерации
назначает на должность и освобождает от
должности заместителей
Председателя Правительства Российской
Федерации, федеральных министров.



Стало

Президент: д) назначает на должность заместителей
Председателя Правительства Российской Федерации и
федеральных министров, кандидатуры которых
утверждены Государственной Думой (за исключением
федеральных министров, указанных в пункте «д»
настоящей статьи), и освобождает их от должности;
д) назначает на должность после консультаций с
Советом Федерации и освобождает от должности
руководителей 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.

Автор поправки: Президент

Рис. 1 Исполнительная власть

Исполнительная власть

Президент определяет основные направления внутренней политики страны. Согласно Конституции, он имеет право председательствовать на заседаниях правительства. Главе государства непосредственно подчинены 19 ведомств (из 72 входящих в структуру правительства), в числе которых министерства силового блока, юстиции, иностранных дел, Федеральная служба по финансовому мониторингу, Федеральное архивное агентство и др.

Президент играет решающую роль при формировании нового состава кабинета министров. С согласия Госдумы он назначает председателя правительства. По предложению премьера глава государства утверждает структуру кабинета, назначает вице-премьеров и федеральных министров. Принимает решения о назначении руководителей силовых ведомств, а также об отставке глав министерств. Кроме того, согласно конституции, президент имеет право отправить в отставку правительство в полном составе, исходя из соображений политической необходимости.

Помимо кабинета министров президент формирует собственную администрацию, которая обеспечивает деятельность главы государства и осуществляет контроль за исполнением его решений. В структуру администрации президента входит 21 управление (в том числе по внутренней и внешней политике), помощники и советники, а также полномочные представители президента (и их аппараты) в федеральных округах.

Президент представляет Государственной думе кандидатуру для назначения на должность председателя Центрального банка, а также ставит перед нижней палатой парламента вопрос об освобождении его от должности.

Глава государства также является арбитром при наличии разногласий между федеральными и региональными органами власти, он может использовать для этого различные согласительные процедуры (организацию переговоров, третейских судов и др.).

Президент имеет право приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае, если они противоречат российской конституции, федеральным законам или нарушают права и свободы человека и гражданина. Окончательные решения по такому рода вопросам принимают суды.

Рис. 2 Законодательная власть

Законодательная власть

Президент обладает правом законодательной инициативы, в том числе по вопросам пересмотра российской конституции. Федеральные законы, принятые обеими палатами российского парламента, вступают в силу только после их подписания главой государства.

По вопросам особой государственной важности президент может назначать всенародное голосование - федеральный референдум.

С 2014 года российский президент получил право назначать не более 10% (17 человек) членов Совета Федерации (остальные сенаторы являются представителями законодательных и исполнительных органов власти субъектов).

Глава государства назначает выборы в Государственную думу. Он также может распустить нижнюю палату парламента в трех случаях:

- 1) если депутаты трижды отклонят представленные президентом кандидатуры на должность председателя правительства;
- 2) если Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие правительству;
- 3) если Дума откажет в доверии правительству, когда вопрос о таком доверии был поставлен перед ней премьер-министром.

Рис. 3 Внешняя политика

Внешняя политика

Как глава государства президент Российской Федерации представляет страну на международной арене. Он непосредственно осуществляет руководство внешней политикой РФ, определяет ее основные направления (в частности, в послании Федеральному собранию), ведет переговоры с руководителями иностранных государств и международных организаций. Для вступления в силу ратифицированных Государственной думой международных договоров необходима подпись российского президента.

Глава государства осуществляет общее руководство деятельностью Министерства иностранных дел. После консультаций с профильными комитетами обеих палат парламента он назначает и отзывает дипломатических представителей России в иностранных государствах и при международных организациях. Также президент принимает верительные и отзывные грамоты иностранных дипломатов.

Президент назначает и отзывает дипломатических представителей России в иностранных государствах и международных организациях. Этим назначениям предшествуют консультации с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания. Президент подписывает международные договоры. Международные договоры Российской Федерации – составная часть российской правовой системы.

Рис. 4 Полномочия Правительства

Полномочия Правительства РФ

На основании статьи 114 Конституции Российской Федерации правительство осуществляет следующие полномочия:

- 1) разрабатывает и представляет Государственной думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной думе отчет об исполнении федерального бюджета; представляет Государственной думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной думой;
- 2) обеспечивает проведение в государстве единой финансовой, кредитной и денежной политики;
- 3) обеспечивает проведение единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;
- 4) осуществляет управление федеральной собственностью;
- 5) осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики государства;
- 6) осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;
- 7) осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами президента Российской Федерации.

По большей части в России нормативная база, регулирующая отношения Президента и Правительства, пока составлена из нормативных актов самого Президента.

По Конституции РФ Президент РФ является главой государства (статья 80), а не главой исполнительной власти. Более того, в Конституции РФ нет даже четкого прямого упоминания о том, что Президент РФ может осуществлять исполнительную власть. Но его конституционные полномочия таковы, что он логикой самой Конституции поставлен на роль бесспорного руководителя всей системы исполнительной власти.

Он является Главой государства, который не только обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, но и определяет основные направления внутренней и внешней политики государства (статья 80 Конституции). В этих конституционных формулах уже предполагается участие Президента в осуществлении исполнительной власти.

Статья 78 Конституции устанавливает, что Президент вместе с Правительством РФ обеспечивает осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации. А пункт «б» статьи 83 Конституции прямо предусматривает право Президента председательствовать на заседаниях Правительства РФ.

Рис. 5 Полномочия Федерального Собрания

Полномочия Федерального Собрания

Конституция Российской Федерации (статья 103) определяет следующие полномочия Государственной Думы и даёт право выносить постановления по ним:

- 1) выдача согласия президенту Российской Федерации на назначение председателя Правительства Российской Федерации;
 - 2) заслушивание ежегодных отчётов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной думой;
 - 3) решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;
 - 4) назначение на должность и освобождение от должности председателя Центрального банка Российской Федерации;
 - 5) назначение на должность и освобождение от должности председателя Счётной палаты Российской Федерации и половины состава её аудиторов;
 - 6) назначение на должность и освобождение от должности уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом;
 - 7) объявление амнистии;
 - 8) выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности.
- Согласно статье 102 Конституции Российской Федерации, к ведению Совета Федерации относятся:
- 1) утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации;
 - 2) утверждение указа президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения;
 - 3) решение вопроса о возможности использования Вооружённых Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;
 - 4) назначение выборов президента Российской Федерации;
 - 5) отрешение президента Российской Федерации от должности в порядке импичмента после выдвижения соответствующего обвинения Государственной думой (для принятия решения необходимо большинство в две трети состава палаты);
 - 6) назначение на должность по представлению президента судей Конституционного суда Российской Федерации, Верховного суда Российской Федерации;
 - 7) назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей (также осуществляется по представлению президента);
 - 8) назначение на должность и освобождение от должности заместителя председателя Счётной палаты РФ и половины состава её аудиторов.

Рис. 6 Президент в области национальной безопасности

Полномочия Президента РФ в области обеспечения национальной безопасности

Президент является Верховным главнокомандующим Вооружёнными силами РФ, ему же принадлежит право назначать на должности и освобождать от них высшее командование армии и флота России.

В случае агрессии (или ее непосредственной угрозы) против Российской Федерации глава государства имеет право ввести на всей территории страны или в ее отдельных местностях военное положение. Также при попытках вооруженного мятежа, массовых беспорядках, техногенных или экологических катастрофах и других экстренных обстоятельствах президент может объявлять чрезвычайное положение. В обоих случаях он обязан незамедлительно проинформировать о своем решении обе палаты Федерального собрания. В течение 48 часов введение военного положения должно быть одобрено большинством членов Совета Федерации (чрезвычайное положение должно получить одобрение в течение 72 часов).

Согласно ст. 106 Конституции, президент не имеет права объявлять войну и заключать мир. Это исключительная компетенция Совета Федерации.

Глава государства формирует и возглавляет Совет безопасности РФ. В этот совещательный орган входят председатели палат Федерального собрания, глава правительства, министры силового блока и иностранных дел, глава администрации президента и др. Совбез готовит для главы государства основные документы в сфере национальной безопасности, в частности, военную доктрину, которую утверждает президент.

Рис. 7 Суды и прокуратура

Суды и прокуратура

Глава государства представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного и Верховного судов. Также ему принадлежит право напрямую назначать судей других федеральных судов.

В прокуратуре России к компетенции президента относится назначение и освобождение от должности прокуроров субъектов РФ и др. Кроме того, глава государства представляет Совету Федерации для утверждения кандидатов на пост генерального прокурора и его заместителей.

Приложение 3

Таблица конституционных и институциональных изменений в объеме полномочий Президента Российской Федерации

Полномочия Президента согласно Конституции (1993г.)	Полномочия Президента(2000-2007гг.)	Полномочия Президента (2008-2019гг.)	Полномочия Президента 2020г. Предложения
1993г - определение российской внутренней и внешней политики	2002г - передано право определять порядок взаимодействия федерального органа государственной регистрации с уполномоченным регистрирующим органом по вопросу государственной регистрации общественных объединений, создаваемых путем реорганизации, и в связи с их ликвидацией	2008г - право определять федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление федерального государственного контроля (надзора), установление их организационной структуры, полномочий, функций и порядка их деятельности	1. президент получит право инициировать отстранение судей Конституционного и Верховного суда «в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий»
1993г - указы и распоряжения президента обязательны к исполнению на всей территории РФ	2002г - право определять порядок формирования Общественного совета по инвестированию средств пенсионных накоплений на паритетной основе из представителей общероссийских объединений и организаций	2009г - право представлять в Совет Федерации кандидатуры на должность председателя Конституционного суда и двух его заместителей	2. президент сможет по-прежнему увольнять премьер-министра (а также любого члена кабинета), оставляя при этом остальное правительство работать дальше

<p>1993г - право единолично принимать решение об отставке правительства</p>	<p>2004г – право назначать глав регионов</p>	<p>2009г - право назначать и освобождать от должностей ректоров МГУ и СПбГУ</p>	<p>3. утверждать вице-премьеров и часть федеральных министров теперь по предложению премьер-министра будет Госдума, а не президент.</p> <p>Силовых министров будет назначать президент (после консультаций с Советом Федерации, и сам глава государства будет определять, какие федеральные органы власти подчиняются непосредственно ему, а какие — премьеру</p>
<p>1993г - представляет Госдуме кандидатуру для назначения на должность председателя Центробанка, Совету Федерации - кандидатуры для назначения на должность судей Конституционного суда.</p>	<p>2004-2007гг - право представления кандидатур в палаты Федерального Собрания РФ для назначения на должность и об освобождении от должности Председателя, заместителя Председателя и аудиторов Счетной палаты РФ</p>	<p>2010г - право вносить в Совет Федерации представление о прекращении полномочий председателя КС, если он не исполняет своих обязанностей или делает это ненадлежащим образом</p>	<p>4. раньше президент должен был дожидаться представления генерального прокурора и согласовывать кандидатуру регионального прокурора с местным парламентом. Теперь президент будет сам решать, кого назначить региональным прокурором, после чего должен будет лишь проконсультироваться с Советом Федерации</p>
<p>1993г - Срок пребывания</p>	<p>2007г – право утверждать</p>	<p>2012г - принят федеральный закон,</p>	<p>5. президент сможет назначить премьер-</p>

<p>первого лица у власти – четыре года</p>	<p>перечень вузов, которые вправе реализовывать образовательные программы на основе установленных им стандартов и требований</p>	<p>предусматривающий возвращение прямых выборов глав регионов. Право проводить консультации с партиями, которые хотят выдвинуть своих кандидатов на губернаторский пост, а также разрешить кандидатам, ушедшим в отставку по собственному желанию, вновь принять участие в выборах</p>	<p>министром кого угодно, согласие парламента больше не нужно</p>
<p>1993г - Право быть избранными на этот пост получили граждане РФ не моложе 35 лет, постоянно проживающие в стране не менее 10 лет</p>	<p>2007г – право определять порядок утверждения перечня показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления</p>	<p>2012г - полномочия по формированию Фонда перспективных исследований</p>	<p>6. президент становится главой исполнительной власти, раньше он был «только» главой государства: «исполнительную власть Российской Федерации осуществляет правительство Российской Федерации под общим руководством президента»</p>
	<p>2007г - право определять поставщика (исполнителя, подрядчика), в качестве единственного, у которого осуществляется размещение заказов на поставки товаров,</p>	<p>2013г – полномочия по контролю за декларациями госслужащих, а также правом назначать уполномоченного по правам предпринимателей.</p>	<p>7. в Совете Федерации будет увеличена «президентская квота»: сейчас она составляет 10% от числа членов Совета Федерации (17 человек), и будет увеличена до 30 человек</p>

	выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд	2014г - назначать 10% членов Совета Федерации и освобождать их от должности	
	2007г - право назначения на должность и освобождения от должности, в том числе досрочно, Председателя Внешэкономбанка (по представлению Председателя Правительства РФ)	2018г - исключительное право принимать решения в сфере военно-технического сотрудничества и регулировать работу хозяйственных обществ	8. после исполнения своих полномочий Президент России может стать сенатором — пожизненно
		2018г - право определять категории иностранных граждан для предоставления им гражданства по упрощенной процедуре	9. предлагается ввести неприкосновенность для Президента России, прекратившего исполнение своих полномочий (в Конституцию будет записана уже зафиксированная федеральным законом неприкосновенность бывшего Президента)
		2018г - право по своему усмотрению приостанавливать сотрудничество с другими странами и ограничивать ввоз товаров	10. Законотворческая процедура в отношении ФКЗ и ФЗ дополняется возможностью Президента обратиться в Конституционный суд с запросом о проверке конституционности одобренного парламентом закона до его подписания (право накладывать

			вето на закон, прошедший парламент)
		2018г – право в исключительных случаях реорганизовывать, ликвидировать и менять правовое положение компаний и корпорации в отдельных сферах деятельности	11. Также предлагается поправка об обнулении президентских сроков

Приложение 4

Таблица 1. Индексы российского президентства и парламентаризма по действующему варианту Конституции 1993 года

Индексы российского президентства и парламентаризма								
1. Индекс президентства (ИПрез)								
	I	II	III	IV	V	VI	VII	Итого
По Конституции	1	1	0,5	1	1	1	0	5,5
На практике	1	1	1	1	1	1	1	7,0
2. Индекс парламентаризма (ИПар)								
По Конституции	0	0	0,5	0	0	0,5	1	2,0
На практике	0	0	0	0	0	0,5	0	0,5

Таблица 2. Индексы российского президентства и парламентаризма по проекту внесения поправок в Конституцию

Индексы российского президентства и парламентаризма								
1. Индекс президентства (ИПрез)								
	I	II	III	IV	V	VI	VII	Итого
По проекту поправок	1	1	0	1	1	1	0,5	5,5
По действующей Конституции	1	1	0,5	1	1	1	0	5,5
2. Индекс парламентаризма (ИПар)								
По проекту поправок	0	0,5	1	0	0	0,5	0,5	2,5
По действующей	0	0	0,5	0	0	0,5	1	2,0

Конституции								
-------------	--	--	--	--	--	--	--	--

Рис. 1 Формула вычисления эффективного числа партий

$$N_{LT} = \frac{1}{\sum V_i^2},$$

где V - доля голосов i -й партии