

О ФОРМЕ ПРАВЛЕНИЯ РОССИИ: ПРОШЛОЕ, НАСТОЯЩЕЕ, ПЕРСПЕКТИВЫ

© 2019 г. Н. А. Боброва

Тольяттинский государственный университет

E-mail: bobrovana@mail.ru

Поступила в редакцию 16.08.2018 г.

Автор статьи определяет российскую модель власти так: из президентской республики взято всё то, что усиливает президента, из парламентской — всё то, что ослабляет парламент. За основу взята французская модель. Особенности президентской власти по Конституции РФ связаны с историческими особенностями её принятия и легитимацией власти первого Президента РФ Б.Н. Ельцина. Форма правления России — конституционная президентская монархия. С её помощью Президент РФ В.В. Путин стал лидером России, сохранил её целостность, обеспечил стабильность конституционного строя. На повестке дня — задача преодоления последствий монархии. Предлагаются меры совершенствования механизма власти.

Ключевые слова: форма правления, конституционная президентская монархия, социальный заказ общества, меры совершенствования.

DOI: 10.31857/S013207690004647-3

Деление государств на монархии и республики в современных условиях констатирует различие государств только по названию (самоназванию) глав этих государств. Классическое деление формы правления на монархии и республики основывается на том, что наследственный или избираемый глава государства не зависит от вида престолонаследия и характера выборов.

Такое деление стало рудиментом архаики, поскольку, с одной стороны, существуют избранные монархии (не увязываемые с престолонаследием), а с другой — президенты некоторых республик благодаря особенностям конституционного механизма власти и собственной харизме превращаются в фактических и даже пожизненных лидеров¹, имея больше власти, чем у монархов дуалистических монархий.

Обратимся к классическому определению дуалистической монархии, данному М.Н. Марченко в разделе «Форма правления» Энциклопедического словаря: «Характерной особенностью дуалистической монархии является формально-юридическое разделение государственной власти между монархом и парламентом. <...> Законодательная власть

находится у парламента, однако парламент фактически подчиняется монарху»².

Некоторые учёные сравнивают форму правления России с дуалистической монархией. Л.Д. Воеводин писал, что непредвзятый научный анализ приводит к выводу о «форме некой выборной монархии»³. По мнению Е.А. Лукьяновой, «формой правления в нашей стране является выборная дуалистическая монархия с институтом престолопреемства»⁴.

По мнению В.О. Лучина, «важно разобраться и в том, как скипетр и держава согласуются со ст. 1 Конституции»⁵.

Действительно, в России есть элементы монархизма: монархический герб; институт преемства, сформировавшийся де-факто на основе использования ч. 3 ст. 92 Конституции РФ, начиная с Указа Б.Н. Ельцина о назначении В.В. Путина ВРИО

² Конституционное право. Энциклопедический словарь / отв. ред. и рук. авт. кол. С.А. Авакьян. М., 2001. С. 635.

³ Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 256.

⁴ Лукьянова Е.А. Некоторые проблемы Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 12. С. 6.

⁵ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 294, 295.

¹ См.: Малиновский В.А. Лидер: президентская власть в Казахстане на рубеже эпох. Астана. 2012.

Президента РФ; указное право⁶ (например, Ельцин Указом вернул имперский герб, хотя это – сфера законодательных полномочий, равно как и приватизация, проводившаяся на основе указного права); институт безответственности экс-президента РФ за деяния в период президентских полномочий, введённый Указом Президента РФ 31 декабря 1999 г.; 10%-ная президентская квота в составе Совета Федерации, введённая в 2014 г.⁷; наконец, так называемые «подразумеваемые полномочия» Президента РФ, легализованные Конституционным Судом РФ.

Кроме того, в России де-факто реализуется «принцип постоянного расширения полномочий главы государства при сохранении неизменности основного закона»⁸. Полномочия Президента РФ по отставке Правительства РФ (ч. 2 ст. 117 Конституции РФ), а также «отношения Президента и Председателя Правительства по поводу формирования состава Правительства остаются уделом закулисы»⁹.

По объёму полномочий Президента РФ иногда сравнивают с африканскими и латиноамериканскими республиками. Однако и в большинстве стран СНГ президенты обладают привилегированным статусом, который выражается в гипертрофированных полномочиях, причём в отношении всех ветвей власти, а не только исполнительной, которую он и формирует, и «имеет право председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации» (п. «в» ст. 83 Конституции РФ). Это обстоятельство является юридической основой режима «ручного управления», превращая премьер-министра во вспомогательную фигуру.

Российская модель, которую автор этих строк именует суперпрезидентской конституционной монархией (монархической республикой), была апробирована в деголлевской Конституции Франции 1958 г.: из президентской республики взято всё то, что усиливает президента, из парламентской формы правления – всё то, что ослабляет парламент.

Важнейшим вопросом теории государства и права является вопрос о модификациях смешанных (гибридных) республиканских форм правления. Обилие модификаций делает вопрос их

классификации самым дискуссионным¹⁰. Сравнение формы правления России с дуалистической монархией является упрощённым, равно как и критика России за отсутствие или недостаток демократии¹¹.

В России сложились такие форма правления и политический режим, которые посредством классических моделей республиканизма трудно расшифровать и определить. Гибридность множества моделей президентского республиканизма диктует необходимость их более гибкой классификации, увязываемой с их национальными и историческими особенностями. «Конституционная биография власти – это биография, которую пишут с момента рождения конституции», которая «связана с предыдущим строем и существовавшими в нём страхами»¹², – подчёркивал венгерский учёный А. Шайо. С его лёгкой руки возник термин «конституционные страхи».

Полномочия Президента РФ весьма широки по Конституции РФ, и это соответствует механизму власти, изобретённому французским генералом де Голлем, которому для этого не понадобилось ни возвращать дуалистическую монархию, ни называть себя монархом. Всенародно избранный президент, имеющий огромную власть на основе конституции, принятой всенародным голосованием, сильнее монарха. Поэтому де Голль и настаивал на

¹⁰ См.: *Авдеев Д.А.* Республиканская форма правления: проблемы классификации и идентификации // Современное право. 2011. № 4. С. 13–15; *Его же.* Современная форма правления России // Российское право. Образование. Практика. Наука. 2016. № 6. С. 25–28; *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: учеб. 6-е изд., изм. и доп. М., 2007. С. 137–142; *Гаджи-Заде Э.А.* Конституционные модели формы правления и институт президентства в странах СНГ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2005; *Дзидзов Р.М.* Правительственная власть: российское измерение. Краснодар, 2010; *Нечкин А.В.* К вопросу о формах правления в странах СНГ // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 12. С. 11–16; *Прокофьев В.Н.* Вызовы президентализма и перспективы развития демократии в России // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 9. С. 21–30; *Соломанина Ю.В.* Республиканская форма правления в России: история и современность: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2007; *Худолей Д.М.* Основные, гибридные и атипичные формы правления // Вестник Пермского ун-та. Сер.: юридические науки. 2010. № 4. С. 55–57; *Чиркин В.Е.* Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998. С. 287–293.

¹¹ См.: *Burkhardt F.* Institutions and institutional change in post-communism. Munich, 2007; *Gray P.* Can Bad executive institutions make good policy? The strange case of Russian government under Yeltsin and Putin. London, 2007. P. 19–25; *Remnick David R.* The Struggle for a New Russia. New York, 1997. P. 77; *Warner M.* What Putin's Latest Win Means for Russia. PBS. 2013. P. 39–45; *Sakwa R.* Contemporary Russia: The Problem of displaced sovereignty in Russia and its Constitution: promises and reality. № 1. Brill. Ac. Pub. 2008.

¹² *Шайо Андраш.* Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) / пер. с венг. М., 2001. С. 12.

⁶ См.: *Лучин В.О.* Указное право в России. М., 1996; *Лучин В.О., Мазуров А.В.* Указы Президента Российской Федерации. Основные социальные и правовые характеристики. М., 2000.

⁷ См.: Федеральный конституционный закон от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ // Официальный интернет-портал правовой информации // <http://www.pravo.gov.ru>

⁸ *Краснов М.А.* Конституционные страхи // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 6. С. 12.

⁹ *Авакьян С.А.* О возможных и конституционно легитимных путях изменения баланса властей в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 3. С. 6.

том, чтобы Конституция Франции была принята именно на референдуме (он состоялся 28 сентября 1958 г.).

Суперпрезидентские республики внешне сконструированы по образу и подобию дуалистических монархий с той разницей, что глава государства именуется «цивилизованно». Однако в монистических республиках механизм власти сконструирован ювелирно, позволяя править от имени народа, провозглашённого источником власти. Конституция Франции закрепила статус президента как гаранта национальной независимости, целостности территории, арбитра публичных властей в целях гарантирования стабильности и преемственности государства, для чего, в свою очередь, закреплена право президента апеллировать к народу напрямую.

Конституцию Франции 1958 г. справедливо характеризовали как антипарламентскую, антидемократическую, антиреспубликанскую. Антипарламентскую, потому что полномочия парламента были ограничены от «а» до «я», и парламент не имел права контролировать исполнительную власть, подчинявшуюся президенту. Антиреспубликанской Конституцию Франции называли потому, что президент фактически становился избранным монархом даже без восстановления монархии. Антидемократической её называли потому, что в ней не было раздела о правах и свободах личности, но была отдельная декларация, повторяющая раздел Конституции 1946 г.

Де Голль как бы говорил, обращаясь к создателям предшествующей конституции: вы закрепили перечень прав личности, и я их признаю, но сделаю для их реализации больше, чем вы, потому что новый механизм власти эффективнее, чем власть безбрежного парламентаризма.

Кстати сказать, это красноречиво подтверждает вывод, согласно которому сущность любой писаной конституции заключается именно в механизме власти, который она закрепляет, а вовсе не в правах и свободах личности, являющихся сущностью других политических документов — деклараций. Однако декларативные гуманистические принципы хорошо выполняют спекулятивные цели авторитарных конституций, позволяя декорировать установленный ими механизм власти модификациями демократии.

В монархии есть не только минусы, но и несомненные плюсы¹³, особенно когда авторитаризм, наподобие деголлевского, откровенен, т.е. не украшает властную канву узорами о правах человека. Кстати сказать, во Франции в 1962 г.

и в последующем произошли демократические изменения (например, срок президентской легислатуры сокращён с семи до пяти лет). Что же касается Конституции РФ, то её суперпрезидентский механизм власти не только не демократизировался, но и продолжал наращивать авторитарные мускулы, причём в полном соответствии с ч. 3 ст. 80 Конституции РФ, согласно которой президент определяет основные направления внутренней и внешней политики государства.

Плюсы российского авторитаризма предопределены тем, что: во-первых, в российском президентстве в значительной степени выражен социальный заказ самого общества, пострадавшего от молниеносной смены общественно-экономических отношений в результате перманентной парламентской революции горбачёвского периода; во-вторых, названные перемены, во многом осуществляемые под лозунгом «демократии», надолго превратили само это слово чуть ли не в ругательное, ведь «дерьмократы» (народный эвфемизм) и «демократы» (эвфемизм писателя Ю.М. Полякова) безнаказанно раздробили и разворовали государство; в-третьих, Президенту РФ В.В. Путину удалось то, что не удавалось никому в мире: а) остаться лидером страны в должности премьер-министра (2008—2012 гг.), юридически подчинённой Президенту РФ Д.А. Медведеву, б) создать институт ежегодных прямых многочасовых обращений к народу (Прямых телевизионных линий с народом), что само по себе является уникальным политическим институтом для мировой политики в целом; в-четвёртых, В.В. Путин выступил мощным барьером на пути дальнейшего дробления государства, предотвратил его распад: во многих субъектах Российской Федерации до 1/3 нормативных правовых актов противоречили федеральному законодательству. Без мощных полномочий никакой президент не справился бы с задачей восстановления единого правового поля и целостности государства. Так называемая «административная реформа», объявленная В.В. Путиным ещё в начале его первого президентского срока, была не чем иным, как выстраиванием «вертикали власти». В начале второго президентского срока В.В. Путину для выстраивания вертикали понадобилась такая авторитарная мера, как отмена прямых выборов глав субъектов Российской Федерации, превратившихся в составе «денежных мешков», ФПГ и национальных кланов.

Но реализация социального заказа общества на «сильную руку» имеет и те последствия, которые не могут быть одобряемы даже «монархистами»:

1) чрезмерная избыточность аппарата и, как следствие, неконтролируемое всевластие бюрократии. По сути, сформировались два правительства

¹³ См.: Боброва Н.А. Реформа власти и перспективы развития авторитарных элементов российской Конституции // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 1. С. 10—12.

(собственно Правительство РФ и Администрация Президента РФ, владеющая самыми «вкусными», кадровыми полномочиями, причём в отношении всех трёх ветвей власти), а, как известно, «два дворянства народ не потянет». Дублирование полномочий Правительства РФ в деятельности Администрации Президента РФ отмечается многими авторами¹⁴;

2) сложившаяся практика Конституционного Суда РФ свидетельствует о стремлении преобразовать (Н.И. Блажич употребляет более резкое слово: «подменить»¹⁵) конституционный принцип разделения властей принципом организационного единства государственной власти;

3) контроль над бюрократией иллюзорен, как, собственно, и борьба с коррупцией. В своё время экс-премьер Евгений Примаков удивлялся тому, что в период экономического кризиса 2008 г. на санацию банков Правительство РФ выделило 3 млрд руб. без всяких условий о целевом расходовании: подобные условия становятся бессмысленными в силу отсутствия необходимого количества контролёров, особенно честных¹⁶;

4) режим «ручного управления» окончательно развращает бюрократию и встроившихся в неё парламентариев, которые не только по уровню зарплат и пенсий приравнены к министрам, но и по правовому статусу (с 2002 г. министры и многие другие государственные служащие получили особый статус лиц, замещающих государственные должности, депутаты также получили этот особый статус). Уровень ответственности депутатов несопоставим с ответственностью министров. Высокий индемнитет депутатов — своеобразная покупка их лояльности, способ их «приручения», в результате даже фракции парламентского меньшинства становятся декоративной оппозицией, имитируя бурную деятельность мелкотемьем и одиозными законопроектами. По меткому замечанию «Дума похожа

на жирную птицу..., такие птицы не летают»¹⁷. Ни за что реально не отвечающие и ничего реально не решающие парламенты «освящают пироги, испечённые на аппаратной кухне»¹⁸, они стали «третьим дворянством» на плечах народа;

5) в значительной степени парламенты состоят из бизнесменов, которым статус депутата нужен для продвижения собственного бизнеса и ослабления конкурентов, а это уже претензии к избирательной системе;

6) ущербна и система государственного финансирования партий, получивших более 3% голосов на выборах в Госдуму, в результате чего эти партии стали «четвёртым дворянством» на шее народа. Конечно, бюджетная подпитка за каждый голос — мощный способ создания «стабильной» партийной системы. Но почему за счёт налогоплательщиков? В своё время КПСС, существовавшую на партийные взносы, критиковали за то, что она срослась с государственным аппаратом, возник даже термин «огосударствление». Но разве государственное финансирование партий, одна из которых правящая и три псевдооппозиционные, не является признаком всё того же огосударствления?

7) высокий уровень отклонения от конституционных принципов, особенно в части недопустимости принятия нормативных правовых актов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина, непосредственного действия этих прав и свобод (ст. 2, ст. 18, ч. 2 ст. 55 Конституции РФ), а также в части принципа разделения властей (ст. 10 Конституции РФ)¹⁹;

8) отсутствие стратегического национального плана развития государства не способствует стабильности системы, которая сама становится ситуационной. Принятие такого плана тормозится страшилками о возвращении государственной идеологии, якобы запрещённой Конституцией РФ. Между тем государство без идеологии, что человек без мозгов²⁰;

¹⁴ Богомолов Н.С. Конституция Российской Федерации как правовая основа противодействия коррупции // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 12. С. 49; Иванов С.В. Конституционно-правовые гарантии государственного единства и территориальной целостности Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2018. С. 40, 41; Кондрашев А.А. Особенности современного состояния политической системы России в контексте характеристики государственного режима // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 30; Конституционное право: университетский курс: учеб.: в 2 т. Т. 2 / под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. М., 2015. С. 254; и др.

¹⁵ Блажич Н.И. Российское разделение властей в трактовке Конституционного Суда РФ // Государственная власть и местное самоуправление. 2004. № 1. С. 8.

¹⁶ См.: Где взять армию честных контролёров? Интервью Е. Примакова // Коммерсант. 2008. 20 авг.

¹⁷ Соловьёв Вл. Русская рулетка... М., 2006. С. 77.

¹⁸ Цит. слова Н.А. Бобровой, обращенные к губернатору Самарской области К.А. Титову (см.: Стенограмма заседания Самарской губернской Думы от 27.09.1994 г.).

¹⁹ Так, в результате опроса «Двадцать лет демократического пути: укрепление конституционного порядка в современной России», проведённом в 2011–2013 гг., выявлены неформальные практики влияния «расширенного президентства» на суды общей юрисдикции, Конституционный Суд РФ и обе палаты Федерального Собрания РФ, правоохранительную систему Российской Федерации (см.: Шейнис В.П. Власть и закон: политика и конституция в России в XX – XXI веках. М., 2014. С. 95–97, 133–137). Заметна также избирательность действия УК РФ, УПК РФ и УИК РФ в нарушении конституционного принципа равенства перед законом и судом.

²⁰ Боброва Н.А. Конституционный строй и конституционализм в России. М., 2003. С. 113–129.

9) не снижается, а продолжается беспрецедентное социальное расслоение российского общества, причём по всем направлениям (классовым, отраслевым, должностным, региональным); создаётся впечатление, что российские граждане живут в разных государствах;

10) исчерпывается лимит обманутых ожиданий. Так, В.В. Володин перед выборами в Госдуму-2007 на вопрос: «Что Вы думаете об увеличении пенсионного возраста?» заявлял: «Мы категорически против обсуждения этой темы, хотя наши оппоненты периодически запускают эти слухи. Сами запускают, сами обсуждают, сами себя пугают и граждан запугивают. Пока “Единая Россия” в Госдуме имеет большинство, мы не допустим принятия решения о повышении возрастного ценза при выходе на пенсию»²¹.

В период избирательной кампании на президентских выборах-2018 и в ночь после подведения итогов выборов В.В. Путин говорил о необходимости прорыва, и люди надеялись, что будет экономический и социальный прорыв: введение прогрессивного налога, мощная экономическая модернизация, обновлённое правительство. И что же в итоге? На прямой линии с народом на вопрос о прогрессивном налоге В.В. Путин ответил, что введение прогрессивного налога уведёт налогооблагаемую базу крупного бизнеса в тень. Но почему же в других государствах умеют контролировать налогооблагаемую базу при прогрессивном налоге в 60–70–80%? Не расписывается ли тем самым Президент РФ в слабости собственного государства? В самом деле, если, в отличие от других государств, Российское государство не способно «привести в чувство» олигархов, то разве наше государство сильное?

Есть некий негласный договор, в соответствии с которым олигархи не претендуют на власть, а власть под сладкие разговоры о социальной ответственности бизнеса не вводит прогрессивный налог. Однако власть закрывает глаза на то, что фактически крупный бизнес, оформляясь как ИП, платит не 13%, а 6% плюс грошовые отчисления (трагедия с торговым центром «Зимняя вишня» в Кемерово в 2018 г. — наглядный пример порочности этой системы). По словам экономиста М. Делягина, «мы единственная страна в мире, которая имеет такую систему. Это сделано в начале нулевых министром финансов Кудриным и компанией. Даже олигархи понимали, что в принципе нужна прогрессивка. И... торговались: мы не можем платить 90%, как при Эйзенхауэре! Вот сегодня и имеем огромную толпу граждан страны, которые видят, что богатые практически ничего не платят. Отсюда

²¹ Володин В. Избранное. Фрагменты разговора секретаря президиума генсовета «Единая Россия» с читателями «Российской газеты» // Росс. газ. 2007. 28 сент. С. 8.

консолидированная позиция десятков миллионов работников, не желающих платить налоги. ... Но есть ещё повышение НДС, а это не просто рост цен, это поддержка криминала, потому что себестоимость криминальных уклонений от НДС станет 10%, а не 8%, как сейчас. Это происходит через фирмы-однодневки, которые принимают на себя НДС, получают фиктивный возврат или просто не платят НДС, потом исчезают. Это — спайка местных налоговиков, властей и правоохранителей»²².

Российская Федерация — не единственное государство, в котором народ, догадываясь о неприглядности политико-экономической изнанки, соглашается на определённый компромисс в виде института сверхсильного президента ради стабильности общества, его защиты от разного рода «цветных революций». В результате за сильного и харизматичного президента многократно голосуют даже те, кто предпочитает более сбалансированную политическую систему.

Система же, опирающаяся только на высокий рейтинг президента, делает заложником всё общество, которому остаётся лишь: 1) уповать на то, что институт сверхсильного президента не будет использован во вред народа; 2) верить в то, что власть в государстве подхватят достойные руки.

Оба варианта в институте монархического президента содержат элемент тайны, загадочности, непредсказуемости. Всё общество оказывается заложником такой системы. Даже те граждане, которые являются последовательными демократами (учёные, например), вынуждены покоряться харизме Президента РФ.

При монархии президента конкуренция в триаде органов «президент — правительство — парламент» либо отсутствует, либо приглушена в пользу президента, а последний не только в силу особенностей своего руководства, а объективно, опять же в силу институциональной избыточности своих всё усиливающихся полномочий, с одной стороны, и электоральных ожиданий — с другой, «стремится нивелировать реальный политический вес других ключевых демократических институтов, прежде всего представительных органов, и в итоге привести к их фактической декоративности»²³.

По мнению Д.А. Авдеева, «настало время модернизация российской формы правления, которую до сих пор затруднительно идентифицировать»²⁴.

²² Уланов А. Арбузная корка под ногами президента... Тяжёлое признание Михаила Делягина // Аргументы недели. 2018. 2–8 авг. С. 8.

²³ Прокофьев В.Н. Указ. соч. С. 26.

²⁴ Авдеев Д.А. Российская реформа правления в XXI веке: иллюзия реформы или время перемен? // Современное право. 2012. № 12. С. 15, 16.

В.Е. Чиркин классифицирует Россию как полупрезидентскую и полупарламентскую республику с доминирующим положением Президента РФ²⁵. Ю.В. Соломанина считает Россию суперпрезидентской республикой и доказывает наличие всех признаков последней²⁶. По мнению А.В. Нечкина, для всех стран СНГ характерна дуалистическая форма организации исполнительной власти с пятью разновидностями (субформами). Россию он считает *дуалистической комбинированной субформой* с приоритетом главы государства²⁷. С точки зрения В.Н. Прокофьева, российскую модель можно условно назвать «адгос-президентализм» (опирается на целесообразность)²⁸.

Российская модель носит ситуационный и поэтому непредсказуемый характер, идеологически и организационно подвижна, максимально удобна для президента-лидера, поскольку позволяет соединить, казалось бы, несоединимое: консерватизм и либерализм, демократию и авторитаризм, стабильность конституционного строя и изменчивость избирательного законодательства, отрицание государственной идеологии и призывы к укреплению духовных скреп, законность и целесообразность.

Данная модель позволяет успешно сочетать правовые и неправовые меры укрепления президентской власти, имитировать формы участия граждан, а также политических оппонентов в управлении делами государства²⁹.

Что касается конкретных предложений по совершенствованию механизма власти в Российской Федерации, то, на наш взгляд, необходимо:

1) принять федеральный конституционный закон «О Президенте Российской Федерации и/или Администрации Президента Российской Федерации», тем более что полномочия Президента РФ уже прописаны во множестве нормативных правовых актов, например в Федеральном конституционном законе (в ред. от 23.05.2015 г.) «О Правительстве Российской Федерации»³⁰;

2) инвентаризировать дублирующие функции Правительства РФ и Администрации РФ, в том числе различных комиссий последней, ибо уже наблюдаются ситуации, когда не просто хвост

начинает вилять собакой, а позвонки виляют хвостом, виляющим собакой³¹;

3) регламентировать процедуру реализации обозначенных в Конституции РФ либо федеральных законах полномочий органов государственной власти во взаимоотношениях с Президентом РФ. Так, например, согласно ст. 9 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры назначаются на должность Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ. Очевидно, что никто не запретит Президенту РФ единолично (через Администрацию Президента РФ) определять персональный состав Правительства РФ;

4) предусмотреть в федеральных конституционных законах и федеральных законах, регламентирующих компетенцию лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации (Президент РФ, Председатель Правительства РФ, его заместители, министры, председатели обеих палат Федерального Собрания РФ, председатель и члены ЦИК РФ, Генеральный прокурор РФ и др.), их реальную конституционно-правовую ответственность с описанием всех возможных публично-правовых (конституционно-правовых) деликтов, как это сделала, например, Г.А. Трофимова, подробно описав 50 публично-правовых деликтов, причём с подразделением на варианты внутри каждого из 50 общих деликтов³². Аналогично прописать возможные деликты лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, публичные муниципальные должности. При такой постановке вопроса у лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, не будет соблазна прятаться как за коллективную ответственность возглавляемых ими органов власти, так и за некую позитивную ответственность, не имеющую реального юридического содержания;

5) юридически обязать публично-правовых субъектов, имеющих право отправлять в отставку других публично-правовых субъектов, указывать причины отставки, дабы исключить соблазн расправы, а также нивелировку реабилитирующих и нереабилитирующих причин отставки;

6) разобраться с пересекающимися функциями внеконституционного (не предусмотренного Конституцией РФ) Государственного Совета РФ с неопределённым статусом (и составом) и предусмотренного Конституцией РФ Совета Безопасности

²⁵ См.: Сравнительное конституционное право: учеб. пособие / отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 2002. С. 259, 263.

²⁶ См.: Соломанина Ю.В. Указ. соч. С. 22, 23.

²⁷ См.: Нечкин А.В. Указ. соч. С. 14.

²⁸ См.: Прокофьев В.Н. Указ. соч. С. 27.

²⁹ См.: Авдеев Д.А. Российская реформа правления в XXI веке: иллюзия реформы или время перемен? С. 14.

³⁰ См.: СЗ РФ. 1997. № 51, ст. 5712.

³¹ См. об этом: Прокофьев В.Н. Указ. соч. С. 29, 30.

³² См.: Трофимова Г.А. Конституционно-правовая ответственность публично-правовых субъектов: деликты общего характера // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 6. С. 3–11.

РФ, «статус которого определяется федеральным законом» (п. «ж» ст. 83 Конституции РФ);

7) поставить под сомнение целесообразность института «полномочных представителей Президента Российской Федерации» (п. «к» ст. 83 Конституции РФ), возникновение которого было обусловлено предполагаемой ликвидацией прокуратуры. Статья о прокуратуре была включена в текст проекта конституции лишь перед самым его опубликованием по настоянию Генерального прокурора РФ А.И. Казанника и таким образом «странно» попала в раздел «Судебная власть», потому что авторы Конституции прокуратуру как орган власти предполагали ликвидировать³³. В свете укрепления влияния Президента РФ на прокуроров субъектов Российской Федерации, которых с 2014 г. (согласно поправкам в гл. 7 Конституции РФ) назначает на должность и освобождает от должности Президент РФ, целесообразность полномочных представителей Президента РФ в субъектах Российской Федерации становится особенно сомнительной;

8) вернуть Генеральному прокурору РФ право законодательной инициативы по вопросам обеспечения верховенства федерального законодательства и иным вопросам компетенции прокуратуры (это право было утрачено по вышеназванным причинам).

Некоторые авторы считают, что Конституция РФ допускает возможность изменения её формы правления «в сторону парламентской республики»³⁴. Это, мягко говоря, спорное утверждение, ибо парламентской республикой Российская Федерация может стать лишь в том случае, если всё правительство будет утверждаться парламентом и перед ним нести ответственность (причём не сводимую к ежегодным зарегистрированным отчётам перед Государственной Думой РФ); при этом реальная власть должна сместиться к премьер-министру.

В президентских республиках такие изменения возможны лишь в случае политического кризиса (отсутствия национального лидера). Сам же президент на такие изменения, ограничивающие его власть, никогда не пойдёт. В мировой политике

по инициативе президента радикальная реформа предпринималась в том случае, когда истекал последний срок президентских полномочий и персонифицированную власть можно было сохранить лишь ценой её перемещения от президента к премьер-министру (предполагается, что на парламентских выборах победит возглавляемая реформатором партия).

К чести Президента В.В. Путина, перед окончанием второго срока своих президентских полномочий он не пошёл на реформу механизма власти ни по грузинскому, ни по белорусскому варианту (исключение из текста Конституции нормы об ограничении президентских полномочий двумя сроками подряд), но избрал довольно рискованный путь «рокировки» президента и премьер-министра. Передав президентскую власть Д.А. Медведеву в марте 2008 г., В.В. Путин сохранил при этом фактическое лидерство³⁵, что в мировой практике удалось только ему. Но сначала В.В. Путин позаботился о стабильности своего будущего статуса премьер-министра, ибо, как известно, в политике друзей нет, и одних договорённостей недостаточно. Гарантию стабильности он действительно избрал по образцу парламентских стран, возглавив в 2007 г. перед выборами в Государственную Думу РФ список «Единой России». Это был тонкий ход, не до конца оценённый учёными: в случае нарушения Д.А. Медведевым договорённостей и издания им Указа об отставке Председателя Правительства (Конституция не обязывает Президента РФ объяснять причины отставки) «Единая Россия», составляя парламентское большинство, была бы способна заблокировать назначение другого премьер-министра. Таким образом, В.В. Путин соединил в одном лице должность премьер-министра и первого лица в избирательном списке партии парламентского большинства. Этот приём, де-юре никак не оформленный, затем повторился с Д.А. Медведевым. По сути, это уже традиция, во многом объясняющая переназначение Д.А. Медведева на должность Председателя Правительства РФ в мае 2018 г. Многие восприняли это назначение не без досады. Но надо понимать, что смещение Д.А. Медведева с поста премьер-министра предполагало бы и смену председателя «Единой России». Чем не институт парламентаризма?

Однако считать возникшую политическую традицию сформировавшимся институтом, достаточным для плавного перехода к парламентской

³³ Казанник Алексей: «Отдал свой мандат Ельцину из чувства справедливости и не жалею об этом». Интервью // ТАСС. Информационное агентство России, 9 июня 2016 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://tass.ru/opinions/interviews/3347868>. По сути, А.И. Казанник, конституционалист по образованию и человеческой сути, совершил гражданский подвиг государственного деятеля и учёного, добившись приёма у Б.Н. Ельцина и настояв на сохранении прокуратуры как института власти. За неполные полгода в должности Генерального прокурора РФ А.И. Казанник сделал для укрепления режима законности в России очень много.

³⁴ Мелёхин А.В. Теория государства и права: учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 133.

³⁵ См.: Боброва Н.А. Соотношение конституционного института Президента РФ и внеконституционного института политического лидера страны // Политико-правовые механизмы формирования институтов публичной власти: VIII Междунар. науч.-практ. конф. (Самара, 30 мая – 3 июня 2012 г.): материалы и доклады: [сборник] / под ред. В.В. Полянского, В.Э. Волкова. Самара, 2013. С. 30–40.

форме правления, пока не приходится, ибо сама судьба этой традиции полностью зависит от президента: предложи В.В. Путин на должность премьер-министра любую другую кандидатуру, она бы также беспроблемно получила согласие парламента. Всё дело – в лидере и концентрации власти.

Однако с точки зрения конституционализма политическая система Российской Федерации не так устойчива, как может показаться, если она целиком зависит от рейтинга одного действительно выдающегося человека.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Авакьян С.А.* О возможных и конституционно легитимных путях изменения баланса властей в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 3. С. 6.
2. *Авдеев Д.А.* Республиканская форма правления: проблемы классификации и идентификации // Современное право. 2011. № 4. С. 13–15.
3. *Авдеев Д.А.* Российская реформа правления в XXI веке: иллюзия реформы или время перемен? // Современное право. 2012. № 12. С. 14–16.
4. *Авдеев Д.А.* Современная форма правления России // Российское право. Образование. Практика. Наука. 2016. № 6. С. 25–28.
5. *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: учеб. 6-е изд., изм. и доп. М., 2007. С. 137–142.
6. *Блажич Н.И.* Российское разделение властей в трактовке Конституционного Суда РФ // Государственная власть и местное самоуправление. 2004. № 1. С. 8.
7. *Боброва Н.А.* Конституционный строй и конституционализм в России. М., 2003. С. 113–129.
8. *Боброва Н.А.* Реформа власти и перспективы развития авторитарных элементов российской Конституции // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 1. С. 10–12.
9. *Боброва Н.А.* Соотношение конституционного института Президента РФ и внеконституционного института политического лидера страны // Политико-правовые механизмы формирования институтов публичной власти: VIII Междунар. науч.-практ. конф. (Самара, 30 мая – 3 июня 2012 г.): материалы и доклады: [сборник] / под ред. В.В. Полянского, В.Э. Волкова. Самара, 2013. С. 30–40.
10. *Боброва Н.А.* // Стенограмма заседания Самарской губернской Думы от 27 сентября 1994 г.
11. *Богомолов Н.С.* Конституция Российской Федерации как правовая основа противодействия коррупции // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 12. С. 49.
12. *Воеводин Л.Д.* Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 256.
13. *Володин В.* Избранное. Фрагменты разговора секретаря президиума генсовета «Единая Россия» с читателями «Российской газеты» // Росс. газ. 2007. 28 сент. С. 8.
14. *Гаджи-Заде Э.А.* Конституционные модели формы правления и институт президентства в странах СНГ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2005.
15. Где взять армию честных контролёров? Интервью Е. Примакова // Коммерсант. 2008. 20 авг.
16. *Дзидзоев Р.М.* Правительственная власть: российское измерение. Краснодар, 2010.
17. *Иванов С.В.* Конституционно-правовые гарантии государственного единства и территориальной целостности Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2018. С. 40, 41.
18. Казанник Алексей: «Отдал свой мандат Ельцину из чувства справедливости и не жалею об этом». Интервью // ТАСС. Информационное агентство России, 9 июня 2016 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://tass.ru/opinions/interviews/3347868>
19. *Кондрашев А.А.* Особенности современного состояния политической системы России в контексте характеристики государственного режима // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 30.
20. Конституционное право: университетский курс: учеб.: в 2 т. Т. 2 / под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. М., 2015. С. 254.
21. Конституционное право. Энциклопедический словарь / отв. ред. и рук. авт. кол. С.А. Авакьян. М., 2001. С. 635.
22. *Краснов М.А.* Конституционные страхи // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 6. С. 12.
23. *Лукьянова Е.А.* Некоторые проблемы Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 12. С. 6.
24. *Лучин В.О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 294, 295.
25. *Лучин В.О.* Указное право в России. М., 1996.
26. *Лучин В.О., Мазуров А.В.* Указы Президента Российской Федерации. Основные социальные и правовые характеристики. М., 2000.
27. *Малиновский В.А.* Лидер: президентская власть в Казахстане на рубеже эпох. Астана. 2012.
28. *Мелёхин А.В.* Теория государства и права: учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 133.

29. *Нечкин А. В.* К вопросу о формах правления в странах СНГ // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 12. С. 11–16.
30. *Прокофьев В. Н.* Вызовы президентализма и перспективы развития демократии в России // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 9. С. 21–30.
31. *Соловьёв Вл.* Русская рулетка... М., 2006. С. 77.
32. *Соломанина Ю. В.* Республиканская форма правления в России: история и современность: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2007. С. 22, 23.
33. Сравнительное конституционное право: учеб. пособие / отв. ред. В. Е. Чиркин. М., 2002. С. 259, 263.
34. *Трофимова Г. А.* Конституционно-правовая ответственность публично-правовых субъектов: деликты общего характера // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 6. С. 3–11.
35. *Уланов А.* Арбузная корка под ногами президента... Тяжёлое признание Михаила Делягина // Аргументы недели. 2018. 2–8 авг. С. 8.
36. *Худолей Д. М.* Основные, гибридные и атипичные формы правления // Вестник Пермского ун-та. Сер.: юридические науки. 2010. № 4. С. 55–57.
37. *Чиркин В. Е.* Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998. С. 287–293.
38. *Шайо Андраш.* Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) / пер. с венг. М., 2001. С. 12.
39. *Шейнис В. П.* Власть и закон: политика и конституция в России в XX – XXI веках. М., 2014. С. 95–97, 133–137.
40. *Burkhardt F.* Institutions and institutional change in post-communism. Munich, 2007.
41. *Gray P.* Can Bad executive institutions make good policy? The strange case of Russian government under Yeltsin and Putin. London, 2007. P. 19–25.
42. *Remnick David R.* The Struggle for a New Russia. New York, 1997. P. 77.
43. *Sakwa R.* Contemporary Russia: The Problem of displaced sovereignty in Russia and its Constitution: promises and reality. № 1. Brill. Ac. Pub. 2008.
44. *Warner M.* What Putin's Latest Win Means for Russia. PBS. 2013. P. 39–45.
45. *Avdeev D. A.* Respublikanskaya forma pravleniya: problemy klassifikatsii i identifikatsii // Sovremennoe pravo. 2011. № 4. С. 13–15.
46. *Avdeev D. A.* Rossijskaya reforma pravleniya v XXI veke: illyuziya reformy ili vremya peremen? // Sovremennoe pravo. 2012. № 12. С. 14–16.
47. *Avdeev D. A.* Sovremennaya forma pravleniya Rossii // Rossijskoe pravo. Obrazovanie. Praktika. Nauka. 2016. № 6. С. 25–28.
48. *Baglaj M. V.* Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii: ucheb. 6-e izd., izm. i dop. М., 2007. С. 137–142.
49. *Blazhich N. I.* Rossijskoe razdelenie vlastej v traktovke Konstitucionnogo Suda RF // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2004. № 1. С. 8.
50. *Bobrova N. A.* Konstitucionnyj stroj i konstitucionalizm v Rossii. М., 2003. С. 113–129.
51. *Bobrova N. A.* Reforma vlasti i perspektivy razvitiya avtoritarnyh elementov rossijskoj Konstitucii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2005. № 1. С. 10–12.
52. *Bobrova N. A.* Sootnoshenie konstitucionnogo instituta Prezidenta RF i vnekonstitucionnogo instituta politicheskogo lidera strany // Politiko-pravovye mekhanizmy formirovaniya institutov publichnoj vlasti: VIII Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. (Samara, 30 maya – 3 iyunya 2012 g.): materialy i doklady: [sbornik] / pod red. V. V. Polyanskogo, V. E. Volkova. Samara, 2013. С. 30–40.
53. *Bobrova N. A.* // Stenogramma zasedaniya Samarskoj gubernskoj Dumy ot 27 sentyabrya 1994 g.
54. *Bogomolov N. S.* Konstituciya Rossijskoj Federacii kak pravovaya osnova protivodejstviya korrupcii // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2015. № 12. С. 49.
55. *Voevodin L. D.* Yuridicheskij status lichnosti v Rossii. М., 1997. С. 256.
56. *Volodin V.* Izbrannoe. Fragmenty razgovora sekretarya prezidiuma gensoveta "Edinaya Rossiya" s chitateljami "Rossijskoj gazety" // Ross. gaz. 2007. 28 sent. С. 8.
57. *Gadzhi-Zade E. A.* Konstitucionnye modeli formy pravleniya i institut prezidentstva v stranah SNG: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Volgograd, 2005.
58. Gde vzyat' armiyu chestnyh kontrolyorov? Interv'yu E. Primakova // Kommersant. 2008. 20 avg.
59. *Dzidzoev R. M.* Pravitel'stvennaya vlast': rossijskoe izmerenie. Krasnodar, 2010.
60. *Ivanov S. V.* Konstitucionno-pravovye garantii gosudarstvennogo edinstva i territorial'noj celostnosti Rossijskoj Federacii: dis. ... kand. jurid. nauk. Omsk, 2018. С. 40, 41.
61. Kazannik Aleksej: "Otdal svoj mandat El'cinu iz chuvstva spravedlivosti i ne zhaleyu ob etom". Interv'yu // TASS. Informacionnoe agentstvo Rossii,

REFERENCES

1. *Avak'yan S. A.* O vozmozhnyh i konstitucionno legitimnyh putyah izmeneniya balansa vlastej v Rossijskoj Federacii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2008. № 3. С. 6.

- 9 iyunya 2016 g. [Elektronnyj resurs] – Rezhim dostupa: URL: <http://tass.ru/opinions/interviews/3347868>
19. *Kondrashev A.A.* Osobennosti sovremennogo sostoyaniya politicheskoy sistemy Rossii v kontekste harakteristiki gosudarstvennogo rezhima // *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo*. 2012. № 5. S. 30.
 20. *Konstitucionnoe pravo: universitetskij kurs: ucheb.: v 2 t. T. 2 / pod red. A.I. Kazannika, A.N. Kostyukova*. M., 2015. S. 254.
 21. *Konstitucionnoe pravo. Enciklopedicheskij slovar' / otv. red. i ruk. avt. kol. S.A. Avak'yan*. M., 2001. S. 635.
 22. *Krasnov M.A.* *Konstitucionnye strahi // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo*. 2014. № 6. S. 12.
 23. *Luk'yanova E.A.* Nekotorye problemy Konstitucii Rossijskoj Federacii // *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo*. 2007. № 12. S. 6.
 24. *Luchin V.O.* *Konstituciya Rossijskoj Federacii. Problemy realizacii*. M., 2002. S. 294, 295.
 25. *Luchin V.O.* *Ukaznoe pravo v Rossii*. M., 1996.
 26. *Luchin V.O., Mazurov A.V.* *Ukazy Prezidenta Rossijskoj Federacii. Osnovnye social'nye i pravovye harakteristiki*. M., 2000.
 27. *Malinovskij V.A.* *Lider: prezidentskaya vlast' v Kazahstane na rubezhe epoh*. Astana. 2012.
 28. *Melyohin A.V.* *Teoriya gosudarstva i prava: ucheb. posobie. 2-e izd., pererab. i dop.* M., 2009. S. 133.
 29. *Nechkin A.V.* *K voprosu o formah pravleniya v stranah SNG // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo*. 2016. № 12. S. 11–16.
 30. *Prokof'ev V.N.* *Vyzovy prezidentalizma i perspektivy razvitiya demokratii v Rossii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo*. 2016. № 9. S. 21–30.
 31. *Solov'yov V.I.* *Russkaya ruletka...* M., 2006. S. 77.
 32. *Solomanina Yu.V.* *Respublikanskaya forma pravleniya v Rossii: istoriya i sovremennost': avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk*. Vladimir, 2007. S. 22, 23.
 33. *Sravnitel'noe konstitucionnoe pravo: ucheb. posobie / otv. red. V.E. Chirkin*. M., 2002. S. 259, 263.
 34. *Trofimova G.A.* *Konstitucionno-pravovaya otvetstvennost' publichno-pravovyh sub"ektov: delikty obshchego haraktera // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo*. 2018. № 6. S. 3–11.
 35. *Uglanov A.* *Arbuznaya korka pod nogami prezidenta... Tyazhyoloe priznanie Mihaila Delyagina // Argumenty nedeli*. 2018. 2–8 avg. S. 8.
 36. *Hudolej D.M.* *Osnovnye, gibridnye i atipichnye formy pravleniya // Vestnik Permskogo un-ta. Ser.: yuridicheskie nauki*. 2010. № 4. S. 55–57.
 37. *Chirkin V.E.* *Konstitucionnoe pravo: Rossiya i zarubezhnyj opyt*. M., 1998. S. 287–293.
 38. *Shajo Andrash.* *Samoogranichenie vlasti (kratkij kurs konstitucionalizma) / per. s veng. M.*, 2001. S. 12.
 39. *Shejnis V.P.* *Vlast' i zakon: politika i konstituciya v Rossii v XX–XXI vekah*. M., 2014. S. 95–97, 133–137.
 40. *Burkhardt F.* *Institutions and institutional change in postcommunism*. Munich, 2007.
 41. *Gray P.* *Can Bad executive institutions make good policy? The strange case of Russian government under Yezitsin and Putin*. London, 2007. P. 19–25.
 42. *Remnick David R.* *The Struggle for a New Russia*. New York, 1997. P. 77.
 43. *Sakwa R.* *Contemporary Russia: The Problem of displaced sovereignty in Russia and its Constitution: promises and reality*. № 1. Brill. Ac. Pub. 2008.
 44. *Warner M.* *What Putin's Latest Win Means for Russia*. PBS. 2013. P. 39–45.

ON THE FORM OF GOVERNMENT OF RUSSIA: PAST, PRESENT, PROSPECTS

© 2019 N. A. Bobrova

Togliatti state University

E-mail: bobrovana@mail.ru

Received 16.08.2018

The author defines the Russian model of power as follows: from presidential Republic taken everything, that strengthens President, from the parliamentary – everything, that weakens Parliament. The French model is based power. Features of presidential power under the Constitution of the Russian Federation associated with historical features its adoption and legitimize the first President of the Russian Federation B.N. Yeltsin. Form of Government in Russia – constitutional presidential monocyte. With the help of Russian President Vladimir Putin became the leader of Russia, retains its integrity, ensured the stability of the constitutional system. On the agenda – the task of overcoming the consequences of the monocyte. Proposes measures to improve the mechanism of power in Russia.

Key words: form of Government, Presidential constitutional monocyte, the social order of Society, measures to improve.

Сведения об авторе

БОБРОВА Наталья Алексеевна – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, профессор кафедры конституционного и административного права Тольяттинского государственного университета

Authors' information

BOBROVA Natalia A. – Doctor of Law, Professor, honored lawyer of the Russian Federation, Professor of Constitutional and Administrative Law of Togliatti state University