

### ТРАНСФОРМАЦИЯ ИНСТИТУТА ПРЕЗИДЕНТСТВА В РОССИИ

Е. Б. Зюзина

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 1 февраля 2022 г.

**Аннотация:** автор рассматривает основные тенденции развития института президентства в Российской Федерации, а также влияние конституционных поправок 2020 г. на дальнейшую эволюцию данного института власти. На основе методики индексного анализа президентской власти (Кроувела – Зазнаева) вычисляется индекс формы правления в России до и после поправок в Конституцию, формулируются выводы об эволюции формы правления в Российской Федерации.

**Ключевые слова:** политические институты, институт президентства, трансформация института президентства в Российской Федерации, конституционная реформа, поправки к Конституции, разделение властей, «система сдержек и противовесов», форма правления, индексы формы правления.

**Abstract:** the article reviews main trends in developing of the institute of presidency in Russian Federation, the impact of amendments to the Constitution on further evolution of the institute. The author calculates the index of the system of government in Russia before the amendments to the Constitution and after them using the method of index analysis of presidential power by Crowell and Zaznaev. Finally, the author makes conclusion about the evolution of the form of government and political regime in the Russian Federation.

**Key words:** political institutes, institute of presidency, transformation of the presidency in Russian Federation, constitutional reform, amendments to the Constitution, separation of powers, «system of checks and balances», system of government, indexes of the system of government.

Эволюция политического режима в России сопровождается изменениями институтов государственной власти. Сохраняя прежний внешний фасад, многие институты в первое двадцатилетие XXI в. наполнились новым содержанием. Основным механизмом трансформации властных институтов выступала неформальная институционализация – воспроизведение правил взаимодействия субъектов политики, установленных и поддерживаемых посредством социокультурных регуляторов, а не формально-правовых норм. Подобные трансформации претерпел и институт президентства в России. Как правило, вектор изменений был направлен в сторону усиления президентской власти. Конституционная реформа 2020 г. легитимировала неформальные практики, форма стала соответствовать содержанию, появилась институциональная возможность сохранения режима личной власти. Конституционные новеллы актуализовали дискуссию о форме правления в Российской Федерации и изменении модели президентской власти.

Внимание в данной статье сфокусировано на трансформации института президентства в современной России, определении траектории изменений, анализе влияния конституционных поправок 2020 г.

на распределение полномочий между высшими органами государственной власти и форму правления.

#### Концептуально-методологические основания рассмотрения проблематики

В качестве теоретико-методологической базы автором используется неинституционализм (институционализм рационального выбора), теория конституционных циклов. Классическое определение институтов было сформулировано Д. Нортон: «Институты – это правила, механизмы, обеспечивающие их выполнение, и нормы поведения, которые структурируют повторяющиеся взаимодействия между людьми» [1, с. 73]. М. Вебер рассматривал политические институты как «учреждения, образования, которые ограничивают желания индивида, создают определенные правила политической игры, используют санкции для обеспечения должного поведения» [2, с. 536]. Р. Мертон подчеркивал, что для успешного выполнения социальным институтом своих функций необходимы высокая степень деперсонализации действий индивидов и объективизация функций, т. е. независимость от личных склонностей и субъективных предпочтений исполнителей. Основная роль политических институтов состоит в том, что они структурируют политический процесс, определяют доступ субъектов политики к участию в нем [3, с. 207].

Классическая традиция изучения институтов описывает лишь внешние формально-юридические характеристики. В отличие от классического институционального подхода, в новом институционализме политические институты понимаются во взаимосвязи формальных норм и неформальных «правил игры». Представители неоинституционализма Дж. Марч и Й. Ольсен рассматривают соотношение институтов и неформальных практик комплексно, следуя логике «насыщенной» трактовки институтов. Эта логика предполагает, что политические институты изучаются с точки зрения взаимосвязи формальных норм и неформальных правил игры, образующих сложные организационные отношения, формы взаимодействий и кооперацию людей, поддерживающих стабильность и воспроизводящих порядок в обществе [4, с. 7].

В данной статье под политическим институтом понимается совокупность формальных норм, регулирующих общественные отношения в политической сфере в комплексе со сложившимися в политической практике неформальными правилами. Институт президентства рассматривается как «совокупность властных полномочий президента в сфере государственного управления, которые в равной степени зависят как от конституционных норм, регулирующих функционирование президентской власти, так и от самой политической деятельности президента и неформальных практик» [5, с. 17].

Сочетаемость формальных институтов и неформальных образцов взаимодействия можно описать в категориях конвергенции и дивергенции. Дж. Хелмке и С. Левицки выделяли эти категории как возможные исходы взаимодействия институтов, уделяя большое внимание процессам институциональной трансформации: «Конвергенция означает положительный итог, сближение формальных и неформальных правил, дивергенция же, наоборот, – отрицательный, когда происходит отторжение новых формальных институтов. Роль неформальных практик в данном случае оказывается решающей. При этом формально институты могут сохраняться, но фактически политическое взаимодействие в обществе будет строиться по уже устоявшимся образцам» [6, с. 199].

При возникновении конфликта между политической практикой и формальным институтом политическая элита стремится преобразовать эти практики в формальные правовые институты, если это позволяет конкретная политическая система. Политические традиции и неформальные нормы поведения со временем преобразуются в формальные нормы за счет закрепления в нормативно-правовых актах [7, с. 448]. Обнуление президентского срока и усиление полномочий президента Российской Федерации являются практическим подтверждением данных теоретических предположений. В результате конституционных

новелл 2020 г. произошло нормативное закрепление давно вошедших в политическую практику неформальных норм – выстраивание вертикали исполнительной власти с президентом на вершине и пожизненное пребывание на президентской должности одного лица.

При описании «институционального дизайна», его трансформации возникает проблема определения того, что является источником изменений. Огромное влияние на развитие институтов оказывает социокультурная среда, политические традиции. В то же время институты конструируются и изменяются под воздействием человеческой воли. Современная российская политическая элита, монополизировавшая весь политический процесс и ограничившая политическую конкуренцию, столкнулась с рядом задач, важнейшими из которых являются сохранение властного ресурса и формирование удобной среды коммуникации для принятия выгодных ей решений. Применение административного ресурса позволяет трансформировать институты в собственных интересах, т. е. менять «правила игры» во время самой игры [8].

Административный ресурс, которым располагают лица, занимающие государственные должности, может применяться в различных целях в зависимости от типа политического режима. Если для демократий характерно использование административного ресурса для общественных целей, то иные разновидности политических режимов предполагают широкую практику злоупотребления административными ресурсами в целях удержания и сохранения прежнего объема власти, а также его увеличения за счет установления контроля над процессами, протекающими в рамках политического поля. Внеправовые практики используются ради сохранения власти правящего политического актора и перераспределения общенациональных ресурсов в его интересах [9, с. 111]. Таким образом, властные институты в современной России претерпевают искажение вследствие присваивания им желаемых функций, а особым механизмом таких искажений является их формализация. В ряде случаев неформальная практика с течением времени закрепляется в формальные нормы. Эти и многие другие факторы повлияли на то, что возникшие на волне демократических изменений в 1990-е гг. политические институты со временем изменили свое содержание и значение. Институт президентства в России приобрел уникальные черты, во многом обусловленные политическими традициями, а также субъективными факторами, т. е. конкретными рациональными действиями политических элит, в том числе главы государства, заинтересованных в сохранении существующего положения. Одной из доминирующих тенденций трансформации института

президентства стал всевозрастающий объем полномочий президента. Конституционная реформа 2020 г. формально закрепила эти тенденции и юридически оформила особую модель персоналистской легитимности института президентства в Российской Федерации.

Проанализировать особенности легитимации власти в России сквозь призму конституционных циклов удалось отечественному исследователю, профессору А. Н. Медушевскому. В ряде своих работ он оценивает вклад российской конституционной реформы 2020 г. в трансформацию легитимности российского политического режима. А. Н. Медушевский приходит к выводу о том, что конструкция легитимности власти в России соответствует реставрационным историческим периодам, подводя итоги всему постсоветскому конституционному циклу и его завершающей фазы – реконституционализации. Данная фаза знаменует возвратное движение к нормам и практикам, закреплявшимся прежней Конституцией, предполагающей внесение в текст соответствующих поправок. Формула легитимности, введенная поправками 2020 г. и закреплённая в ходе их продвижения, внутренне противоречива: она комбинирует правовую и экстраправовую формы легитимации – сочетает конституционно-демократическую основу политического строя с внеправовыми социокультурными параметрами, приоритет публичной власти над обществом, символический статус главы государства [10].

#### **Вектор эволюции института президентства Российской Федерации**

Особые характеристики институт президентства приобрел с приходом к власти В. Путина и началом реформ, направленных на укрепление властной вертикали. Тенденция контроля со стороны главы государства за законодательной, судебной и исполнительной ветвями власти приобрела еще более доминирующий характер. Так, например, в 2001 г. были внесены изменения в Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации», которые наделили главу государства правом назначать председателей всех судов вплоть до районных, а также правом безальтернативного внесения кандидатур председателей и заместителей председателей Высшего Арбитражного и Верховного судов для их утверждения Совету Федерации. Эти поправки вывели судебную систему из независимого от президента поля [11]. В 2004 г. Государственная Дума утвердила инициированный президентом новый порядок избрания губернаторов, который поставил под полный президентский контроль глав субъектов Российской Федерации и укрепил президентскую вертикаль исполнительной власти, отменив до 2012 г. прямые губернаторские выборы.

Постепенно возрастает влияние администрации президента на политический процесс на фоне заметного ослабления конституционных институтов власти. Меры по реформированию избирательной системы и партийного строительства привели к снижению роли парламента и унификации политического пространства на федеральном и региональном уровнях, к свертыванию поля публичной политики. В 2008 г. были приняты поправки к Конституции (ст. 81, 96), увеличивающие срок президентских полномочий до 6 лет. При отсутствии на практике действующих механизмов сменяемости власти данные поправки стали закономерным шагом эволюции парадигмы президентской власти.

В 2014 г. вносятся коррективы, в рамках которых президент наделяется правом вносить в Совет Федерации не только кандидатуры для назначения на должность генпрокурора, но и кандидатуры его заместителей, прокуроров субъектов Российской Федерации, иных прокуроров, кроме прокуроров городов, районов, что аннулирует аналогичные полномочия генерального прокурора, руководителей региональных прокуратур. Эти изменения снизили независимость прокуратуры как органа надзора за исполнением Конституции Российской Федерации и других законов [12].

На фоне институциональных усилений полномочий все более явно стали проявляться скрытые (подразумеваемые) полномочия главы государства. Конституционное полномочие «определять основные направления внутренней и внешней политики» подразумевает влияние президента на все сферы публичной жизни. Другое полномочие «обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной (в новой редакции “публичной”) власти» звучит так, будто вся государственная жизнь протекает «под мудрым руководством президента», а не в соответствии с принципами разделения властей и «системы сдержек и противовесов». Любое вмешательство президента в деятельность других органов государственной власти – как федеральных, так и региональных (теперь еще и муниципальных) – можно трактовать как осуществление этой функции [13, с. 94].

Высокий личный рейтинг В. Путина и патерналистский характер властных отношений способствовал персонификации президентской власти. На определенном уровне рейтинг В. Путина удерживает ощущение безальтернативности, отсутствия достойных претендентов на пост главы государства. Пропаганда в СМИ нацелена не на информирование граждан, а на программирование мышления и поведения. Идеологической основой режима с 2012 г. становятся ценности консерватизма, традиционализма. После волны протестов власть стало беспокоить

ощущение недостаточной легитимности, и апелляция к прошлому представилась наилучшим вариантом при поиске опоры для сохранения режима в условиях «стагнирующей безрезультативности» [14]. Усиливается влияние православной церкви в общественно-политической жизни страны, возрастает количество коммеморативных практик. Легитимация через политику памяти достигается символическими приемами, а образ действующего политического режима, как правило, прочно увязывается с героическим периодом прошлого.

Обновленная Конституция легитимировала давно наметившиеся тренды на персонификацию и монополизацию власти, возрастание роли вездесущего государства как «хранителя» моральных устоев, отразив сущность сложившегося политического режима в период президентства В. Путина. Согласно внесенным поправкам окончательно закрепляется персоналистская легитимность, открывается перспектива длительного пребывания у власти действующего лидера. По мнению А. Н. Медушевского, глава государства приобретает метаконституционный статус [15]. После внесения поправок Конституции появилась формулировка о том, что «Президент РФ поддерживает гражданский мир и согласие в стране», «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти» (п. 2 ст. 80). В рамках консервативной философии, согласно которой лидер обеспечивает сплоченность и единство общества, продолжает культивироваться образ президента как спасителя нации.

Следует обратить внимание на то, что в прежней редакции ст. 80 применялся термин «государственная власть», а в новой редакции – «публичная власть». Между тем это схожие, но не идентичные понятия. Государственная власть включает в себя федеральный уровень и уровень субъектов Российской Федерации. Власть муниципальная считается независимой от государственной власти, Конституция предоставляет право гражданам самостоятельно решать вопросы местного значения. Теперь государственная и муниципальная власть объединены понятием «публичная власть». Таким образом, новая формулировка дает возможность главе государства оказывать влияние на муниципалитеты. Данная возможность получает дальнейшее правовое наполнение в актуализированном законодательстве [16].

Согласно внесенным поправкам, с одной стороны, Президент теряет полный контроль над формированием персонального состава Правительства, но с другой стороны, появилась норма, согласно которой Президент осуществляет общее руководство Правительством (п. «б» ст. 83). Президент получает право вносить изменения в структуру федеральных органов

исполнительной власти (п. «б» ст. 83). Поправки в Конституцию наделяют Президента Российской Федерации правом назначать Председателя Правительства Российской Федерации, кандидатура которого утверждена Госдумой по его предложению (в прошлой редакции Президент назначал Председателя Правительства с согласия Госдумы). Президент получает право освобождать Председателя Правительства от должности без отправки всего Правительства в отставку [17].

По обновленной Конституции Президент Российской Федерации будет назначать на должность заместителей Председателя Правительства, министров, кандидатуры которых утверждены Госдумой (за исключением министров силового блока, которые назначаются после консультаций с Советом Федерации). Если нижняя палата парламента трижды не утвердит предложенного Председателя Правительства, глава государства по-прежнему вправе объявить о роспуске Госдумы. Более того, согласно ст. 112 Президент получает еще одно основание для роспуска Госдумы в дополнение к ст. 111 и 117. Если Госдума трижды не утвердит 1/3 состава Правительства (за исключением силового блока), Президент вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы. При этом из поправок следует, что Президент сможет отправить Председателя Правительства в отставку, не увольняя одновременно все Правительство, как того требовала Конституция до внесения поправок.

Произошли серьезные изменения и в законодательном процессе, влияние Президента в нем значительно усилилось. Согласно старой редакции Конституции глава государства мог в течение 14 дней наложить вето на любой принятый закон. Но парламент был способен это вето преодолеть (если за принятие закона повторно проголосует не менее 2/3 от общего числа членов Совета Федерации и Госдумы), и тогда в течение 7 дней Президент был обязан поставить под ним свою подпись. По обновленной Конституции у главы государства появляется еще один законный способ не допустить вступления в силу негодного ему закона – обратиться в Конституционный суд (п. 3 ст. 107). Таким образом, Президент сможет подвергнуть любой законопроект, готовящийся в Думе, проверке на его соответствие Конституции (в том случае, если Совет Федерации и Госдума преодолели президентское вето). Законопроект получит президентскую подпись лишь после его признания непротиворечащим Основному закону. Мировая практика оставляет за Президентом лишь отлагательное вето: глава государства обязан подписать закон, если его преодолеет парламент. В российской же практике теперь может возникнуть ситуация, когда Президент настаивает на своем решении в случае, если Конституционный суд признает закон не



соответствующим Конституции. По сути, отлагательное вето превращается в абсолютное. За видимым усилением роли Парламента и Конституционного суда слишком отчетливо просматривается жесткий контроль Президента за содержанием принимаемых законов.

Обратим внимание на изменение во взаимоотношениях Президента и Совета Федерации. По обновленной Конституции Президент консультируется с Советом Федерации по кандидатурам федеральных министров и служб, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций, общественной безопасности. Президент теряет возможность самовольно и без обсуждений с кем-либо назначать руководителей силовых ведомств. Появляется обязательный механизм консультаций с Советом Федерации по кандидатурам не только министров, но и руководителей спецслужб. Но в то же время представляется, что эта поправка выглядит как пустая формальность, поскольку сенаторы будут не утверждать, а всего лишь обсуждать кандидатуры силовиков. И назначение того или иного министра не зависит от результатов этих обсуждений. В прошлой редакции Президент представлял Совету Федерации кандидатуру для назначения на должность Генерального Прокурора, вносил предложения о его освобождении. В обновленной версии Президент сам назначает Генерального Прокурора, прокуроров субъектов Российской Федерации после консультаций с Советом Федерации и самостоятельно освобождает от должности. Такая формулировка ослабляет влияние Совета Федерации в данной процедуре. Стоит отметить и то, что Президент сможет иметь в Совете Федерации больше «своих» людей: в новой редакции 30 сенаторов могут быть назначены Президентом (из них не более 7 пожизненно). Экс-президент получает право на пожизненное сенаторство (подп. «б», «в» п. 2 ст. 95).

Усиление зависимости Совета Федерации и Конституционного суда от Президента делает процедуру импичмента в России более прозрачной и практически нереализуемой. Главы субъектов, назначающие своих сенаторов, в подавляющем большинстве являются ставленниками Президента. Увеличение президентской квоты в Совете Федерации обеспечивает еще большее влияние Президента на Верхнюю палату парламента, принимающую окончательное решение в процедуре импичмента [18].

После одобрения внесенных поправок в ходе всенародного голосования началась их имплементация в действующее законодательство. Содержание принятых законов и законодательных инициатив имеет отчетливую направленность: ограничение политической и гражданской активности в России;

борьба с «инакомыслящими», укрепление единовластия и несменяемости власти. По новому Федеральному закону от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» предполагается обнуление сроков полномочий глав субъектов. При принятии этого закона лояльные к власти руководители регионов смогут без всяких препятствий и далее избираться на законных основаниях. Нелояльных губернаторов будет легче отстранить от занимаемой должности в связи с утратой доверия. Президент может без объяснения причин увольнять глав регионов, выносить им предупреждения и выговоры. Отменены обязательные партийные списки региональных легислатур, что ударит по партийной системе и приведет к избранию по одномандатным округам только «нужных людей». В результате процесс, преподнесенный обществу как конституционное реформирование, по мнению А. В. Глуховой, на деле оказался фактической контрреформой. Либерально-демократический дух Основного закона перечеркнут. Более того, ряд внесенных поправок и последующих законодательных новелл противоречат первой главе Конституции [19, с. 16].

#### **Изменение формы правления после внесения поправок в Конституцию Российской Федерации**

Конституционные новеллы актуализовали дискуссию о форме правления в России. По этому вопросу и до принятия поправок не было единого мнения. В политологической и юридической литературе чаще встречается характеристика России как смешанной республики. Ряд авторов полагает, что российская модель является президентской или даже суперпрезидентской. Ю. А. Нисевич подчеркивает, что в результате внесения поправок в Конституцию Российской Федерации произошел конституционный переворот, кардинально поменялась система взаимодействия органов государственной власти, изменилась форма правления: от смешанной она трансформировалась в сторону суперпрезидентской [20].

Форма государственного правления отражает порядок формирования высших органов власти и распределение полномочий между ними. Важнейшим критерием для типологизации республиканской формы правления выступает порядок формирования правительства и его политическая ответственность, а также способ наделения главы государства полномочиями. Типологизация форм правления по этим двум основаниям привела к образованию четырех «идеальных» типов: президентского, парламентского, полупрезидентского и полупарламентского. Голландский ученый А. Кроувел разработал методику, которая позволяет определить уровень президентализма (*УПрез*) исходя из «постоянных характеристик по-

литических систем». Автор методики видит свою задачу в том, чтобы, основываясь на дихотомическом делении (президентализм и парламентаризм), рассчитывать индексы президентализма (*ИПрез*) и парламентаризма (*ИПар*) для любой страны, независимо от формы правления, на основе семи критериев. Отечественный исследователь О. Зазнаев подкорректировал методику А. Кроувела, выделил не

семь, а десять критериев измерения президентской и парламентской власти. Максимальное значение показателя по каждому критерию – 1, минимальное – 0. Промежуточный вариант – 0,5. Максимальные значения президентского (*ПрИ*) и парламентского (*ПарИ*) индексов по методике Зазнаева будут составлять 10, а минимальные – 0. Система кодирования представлена в табл. 1.

Таблица 1

*Президентский и парламентский индексы*

№ п/п	Критерий	Президентский индекс	Парламентский индекс
1	2	3	4
1	Выборы президента	1 – президент избирается населением; 0,5 – президент избирается населением, но если на должность президента претендует только один кандидат, голосование не проводится; 0 – президент не избирается населением	1 – президент избирается парламентом или специальной избирательной коллегией; 0,5 – президент избирается населением, но если на должность президента претендует только один кандидат, голосование не проводится; 0 – президент избирается населением
2	Отношение к исполнительной власти	1 – исполнительная власть принадлежит президенту, который возглавляет правительство либо осуществляет им общее руководство; 0,5 – президент делит исполнительные полномочия с правительством; 0 – президент лишен исполнительных полномочий	1 – единственным органом исполнительной власти является ответственное перед парламентом правительство; 0,5 – исполнительная власть разделена между правительством и президентом; 0 – правительство полностью подчинено президенту
3	Назначение премьер-министра	1 – президент назначает премьер-министра (или сам выполняет его функции); 0,5 – президент делит полномочия по назначению премьер-министра с парламентом (согласованное назначение); 0 – президент не влияет на назначение премьер-министра (или обязан при его назначении учитывать партийный состав парламента)	1 – премьер-министр назначается парламентом или президентом, который обязан учитывать партийный состав парламента; 0,5 – парламент делит полномочия по назначению премьер-министра с президентом (согласованное назначение); 0 – парламент лишен возможности влиять на назначение премьер-министра
4	Назначение других членов правительства	1 – президент назначает министров самостоятельно; 0,5 – президент делит полномочия по назначению министров с премьер-министром и/или парламентом (согласованное назначение); 0 – президент лишен возможности влиять на состав кабинета (либо обязан учитывать мнение парламента и/или премьер-министра)	1 – назначение министров является прерогативой парламента и/или премьер-министра; 0,5 – парламент (премьер-министр) делит полномочия по назначению министров с президентом (согласованное назначение); 0 – парламент лишен возможности влиять на состав кабинета
5	Формирование нового кабинета после...	1 – президентских выборов; 0,5 – президентских и парламентских выборов; 0 – парламентских выборов	1 – парламентских выборов; 0,5 – парламентских и президентских выборов; 0 – президентских выборов
6	Вотум недоверия и отставка правительства	1 – может быть проигнорирован президентом и правительством; 0,5 – всегда ведет к отставке правительства или к роспуску парламента; 0 – всегда ведет к отставке правительства (парламент не может быть распущен в ответ на вотум недоверия)	1 – всегда ведет к отставке правительства (парламент не может быть распущен в ответ на вотум недоверия); 0,5 – всегда ведет к отставке правительства или к роспуску парламента; 0 – может быть проигнорирован президентом и правительством

Окончание табл. 1

1	2	3	4
7	Законодательная инициатива	1 – президент обладает правом законодательной инициативы наряду с парламентом (отдельными депутатами, депутатскими группами) и правительством; 0,5 – наряду с парламентом, правительством и президентом, правом законодательной инициативы обладают и другие акторы (суды, избиратели и т. д.); 0 – у президента отсутствует право законодательной инициативы	1 – право законодательной инициативы принадлежит только парламенту (отдельным депутатам, депутатским группам) и правительству; 0,5 – наряду с парламентом и правительством, правом законодательной инициативы обладает президент и другие акторы (суды, избиратели и т. д.); 0 – президент обладает правом законодательной инициативы наряду с парламентом и правительством
8	Вето президента	1 – вето преодолевается квалифицированным большинством голосов (2/3; 3/4; 3/5; 4/5); 0,5 – для преодоления вето требуется абсолютное или относительное большинство голосов; 0 – право вето отсутствует или, несмотря на отклонение законопроекта президентом, он вступает в силу (далее передаваясь на референдум)	1 – право вето отсутствует или, несмотря на отклонение законопроекта президентом, он вступает в силу (далее передаваясь на референдум); 0,5 – для преодоления вето требуется абсолютное или относительное большинство голосов; 0 – вето преодолевается квалифицированным большинством голосов (2/3; 3/4; 3/5; 4/5)
9	Роспуск парламента	1 – президент распускает парламент по собственной инициативе; 0,5 – президент распускает парламент по инициативе других акторов (премьер-министра, парламента и т. д.); 0 – президент не может распустить парламент	1 – президент не может распустить парламент; 0,5 – президент распускает парламент по инициативе других акторов (премьер-министра, парламента и т. д.); 0 – президент распускает парламент по собственной инициативе
10	Совместимость депутатского мандата с правительственной должностью	1 – не совместим; 0,5 – совместим для членов одной палаты и не совместим для членов другой; 0 – совместим	1 – совместим; 0,5 – совместим для членов одной палаты и не совместим для членов другой; 0 – не совместим

Положительные значения индекса формы правления (*ИФП*) указывают на тяготение системы к президентализму, а отрицательные – на ее смещение в сторону парламентаризма. Чем выше числовое значение индекса, тем больше в системе президентских элементов; чем ниже, тем больше парламентских [21, с. 149].

Вычисление *ИФП* дает возможность сравнения формы правления в России до конституционной реформы 2020 г. и после. В табл. 1 представлен перечень критериев и индексов (президентских и парламент-

ских), в табл. 2 – *ИФП* в России до и после внесения конституционных поправок 2020 г. Автор данной статьи усиление полномочий после внесенных поправок обозначает знаком «\*», который соответствует значению 0,5. Соответственно, по данной методике подсчета возможно увеличение максимального значения индекса. Путем вычитания парламентского индекса из президентского можно получить *индекс формы правления*:

$$ИФП = При - ПарИ.$$

Таблица 2

*Индексы формы правления в Российской Федерации до и после внесения конституционных поправок 2020 г.*

№ п/п	Критерии	Статьи Конституции	Президентский индекс – При		Парламентский индекс – ПарИ	
			1993	2020	1993	2020
1	2	3	4	5	6	7
1	Выборы президента	Ст. 81, п. 1. Президент Российской Федерации избирается сроком на шесть лет гражданами Российской Федерации	1	1	0	0

1	2	3	4	5	6	7
2	Отношение к исполнительной власти	Ст. 83: б) Президент имеет право председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации; в) принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации (1993) <b>Поправки:</b> ст. 83: б) осуществляет общее руководство Правительством Российской Федерации; б1) утверждает по предложению Председателя Правительства Российской Федерации структуру федеральных органов власти, вносит в нее изменения (2020)	1	1* (+0,5)	0	0
3	Назначение Председателя Правительства	Ст. 83. Президент Российской Федерации: а) назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации (1993) <b>Поправки:</b> ст. 83: а) назначает Председателя Правительства Российской Федерации, кандидатура которого утверждена Государственной Думой (2020)	0,5	0,5	0,5	0,5
4	Назначение министров	Ст. 83: д) по предложению Председателя Правительства Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров (1993) <b>Поправки:</b> ст. 83: д) назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой; д1) назначает на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождает от должности руководителей (2020)	1	0,5 (-0,5)	0	0,5* (+0,5)
5	Формирование нового кабинета министров	Ст. 116. Перед вновь избранным Президентом Российской Федерации Правительство Российской Федерации слагает свои полномочия	1	1	0	0
6	Вотум недоверия и отставка правительства	Ст. 117, п. 3. Государственная Дума может выразить недоверие Правительству Российской Федерации. После выражения Государственной Думой недоверия Правительству Российской Федерации Президент Российской Федерации вправе объявить об отставке Правительства Российской Федерации либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству Российской Федерации, Президент Российской Федерации объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу (1993) <b>Поправки:</b> ст. 83: в) Президент Российской Федерации принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации; в1) принимает отставку Председателя	1	1* (+0,5)	0	0



Продолжение табл. 2

1	2	3	4	5	6	7
		<p>Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров, а также руководителей федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации;</p> <p>ст. 117, п. 3. Государственная Дума может выразить недоверие Правительству Российской Федерации. После выражения Государственной Думой недоверия Правительству Российской Федерации Президент Российской Федерации вправе объявить об отставке Правительства Российской Федерации либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству Российской Федерации, Президент Российской Федерации объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу (2020)</p>	1	1* (+0,5)	0	0
7	Законодательная инициатива	<p>Ст. 104, п. 1. Право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации, Конституционному Суду и Верховному Суду по вопросам их ведения</p>	0,5	0,5	0,5	0,5
8	Вето президента	<p>Ст. 107, п. 3. Если Президент Российской Федерации в течение четырнадцати дней с момента поступления федерального закона отклонит его, то Государственная Дума и Совет Федерации вновь рассматривают данный закон. Для преодоления вето необходимо не менее 2/3 голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы (1993)</p> <p><b>Поправки:</b> ст. 107, п. 3. Если Президент Российской Федерации в течение указанного срока обратится в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности федерального закона, срок для подписания такого закона приостанавливается на время рассмотрения запроса Конституционным Судом. Если Конституционный Суд подтвердит конституционность федерального закона, Президент Российской Федерации подписывает его в трехдневный срок с момента вынесения Конституционным Судом Российской Федерации соответствующего решения. Если Конституционный</p>	1	1* (+0,5)	0	0

1	2	3	4	5	6	7
		Суд не подтвердит конституционности федерального закона, Президент Российской Федерации возвращает его в Государственную Думу без подписи (2020)				
9	Роспуск Госдумы	Ст. 84: б) Президент Российской Федерации распускает Государственную Думу в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации (п. 4 ст. 111, п. 3 ст. 117) (1993) <i>Поправки:</i> ст. 84: б) Президент Российской Федерации распускает Государственную Думу в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации (п. 4 ст. 111, п. 4 ст. 112, п. 3 ст. 117) (2020)	1	1* (+0,5)	0	0
10	Совместимость депутатского мандата с правительственной должностью	Ст. 97. Депутаты Государственной Думы работают на профессиональной постоянной основе, не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и творческой	1	1	0	0
	<b>Итого:</b>		<b>9</b>	<b>10,5</b>	<b>1</b>	<b>1,5</b>

\* – усиление полномочий (+0,5).

$ИФП = ПрИ - ПарИ$

$ИФП (1993) = 9 - 1 = 8$

$ИФП (2020) = 10,5 - 1,5 = 9$

Усиление индекса парламентаризма после внесенных поправок произошло лишь по одному критерию – назначение министров. Усиление индекса президентализма произошло по четырем критериям: отношение к исполнительной власти (Правительство практически полностью теперь подчинено Президенту, Президент осуществляет общее руководство Правительством, Председатель Правительства несет персональную ответственность перед Президентом); вотум недоверия и отставка Правительства (Президент получил право отправлять Председателя Правительства без сложения полномочий Правительства в целом); вето Президента (Президент фактически получает абсолютное вето, в случае если Конституционный Суд не подтвердит конституционности федерального закона); роспуск Государственной Думы (Президент получил еще одно конституционное основание для роспуска Государственной Думы, если она не утвердит 1/3 должностей членов Правительства). Индекс формы правления до принятия поправок к Конституции составил 8, после принятия поправок – 9. В обновленной Конституции президентская составляющая оказалась выше.

В заключение отметим, что конституционная реформа явилась очередным витком усиления функционала Президента Российской Федерации на фоне

декоративного увеличения полномочий Государственной Думы, Совета Федерации и Конституционного Суда. В России, как и в некоторых других государствах постсоветского пространства, причины президентализации связаны с ростом авторитарных тенденций. Подобная модель президентской власти лишена «системы сдержек и противовесов» в виде реального федерализма, конкурентной партийной системы, независимого суда, развитого гражданского общества. Правовое положение российского президента и его серьезный приоритет по отношению к другим высшим органам государственной власти позволяют сделать вывод об особой и необычной форме правления в России, с гипертрофированной ролью президента. Глава государства находится вне системы разделения властей и имеет метаконституционный статус. Обновленная Конституция закрепила расширенные компетенции Президента, что усиливает персоналистский характер политического режима, открывает возможность для возникновения еще более авторитарных институтов и практик. Приведенное в соответствии с Конституцией Российской Федерации законодательство укрепляет единовластие (отнюдь не гарантирующее эффективность), встраивает региональное и муниципальное управление в единую вертикаль публичного управления. Опасные последствия подобной модели управления уже де-

монстрировала история нашего государства. В условиях новой конституционной реальности многократно повышается риск повторения фатальных ошибок прошлых лет.

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт. – М. : Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 180 с.
2. *Вебер М.* Избранные произведения / М. Вебер ; пер. с нем., сост., общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова ; предисл. П. П. Гайдено. – М. : Прогресс, 1990. – 808 с.
3. *Мертон Р.* Явные и латентные функции / Р. Мертон // Американская социологическая мысль : тексты / под ред. В. И. Добренко. – М. : Изд-во МГУ, 1994. – 496 с.
4. *March J. G.* Elaboration the «New Institutionalism» / J. G. March, J. P. Olsen // The Oxford Handbook of Political Institutions / ed. by R. A. W. Rhodes, S. A. Binder. – Oxford University Press, 2006. – P. 3–20.
5. *Борисов Н. А.* Президентство на постсоветском пространстве : процессы генезиса и трансформаций / Н. А. Борисов ; Российский государственный гуманитарный университет. – 2-е изд. (эл.). – М. : Российский государственный гуманитарный университет, 2019. – 543 с.
6. *Хелмке Г.* Неформальные институты и сравнительная политика : основные направления исследований / Г. Хелмке, С. Левитски // Прогнозис. – 2007. – № 2. – С. 188–211.
7. *Штомпка П.* Социология. Анализ современного общества / П. Штомпка. – М. : Логос, 2005. – 653 с.
8. *Абелинскайте В. Э.* Влияние политической элиты на трансформации властных институтов современной России / В. Э. Абелинскайте // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2015. – № 2. – С. 82–95. – URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=23499810> (дата обращения: 10.12.2021).
9. *Нисневич Ю. А.* Авторитаризм XXI века : анализ в институционально-целевой парадигме / Ю. А. Нисневич // Мировая экономика и международные отношения. – 2021. – Т. 65, № 8. – С. 109–119.
10. *Медушевский А. Н.* Конституционная реформа в России : содержание, направления и способы осуществления / А. Н. Медушевский // Общественные науки и современность. – 2020. – № 1. – С. 39–60. – URL: <https://arxiv.gaugn.ru/s086904990008510-3-1/?reader=Y> (дата обращения: 15.11.2021).
11. О статусе судей в Российской Федерации : закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_648/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_648/) (дата обращения: 12.12.2021).
12. О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации : закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_158640/3d0cac60971a511280cbba229d9b6329c07731f7/#dst100009](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_158640/3d0cac60971a511280cbba229d9b6329c07731f7/#dst100009) (дата обращения: 12.12.2021).
13. *Краснов М.* Законодательно закрепленные полномочия Президента России : необходимость или сервильизм? / М. Краснов // Сравнительное конституционное обозрение. – 2011. – № 4. – С. 91–103.
14. *Слабунова Э.* Шкатулка с политической бижутерией. Как трансформировался набор традиционных ценностей, защищать которые призывают люди нетрадиционной ценностной ориентации / Э. Слабунова // Новая газета. – URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2021/11/24/shkatulka-s-politicheskoi-bizhuteriei> (дата обращения: 27.11.2021).
15. *Медушевский А. Н.* Конституционная реформа 2020 с позиций теорий легитимности / А. Н. Медушевский // Теоретическая и прикладная юриспруденция. – 2020. – № 4. – URL: <https://clck.ru/TQZz7> (дата обращения: 17.11.2021).
16. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_404070](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070) (дата обращения: 20.12.2021).
17. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (дата обращения: 20.05.2021).
18. *Боброва Н. А.* Конституционная реформа – 2020 как полигон инноваций / Н. А. Боброва // Юридическая техника. – 2021. – № 15. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=44952478> (дата обращения: 01.12.2021).
19. *Глухова А. В.* Конституционная реформа – 2021 : риски для политической системы РФ / А. В. Глухова, О. А. Сиденко // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: История. Политология. Социология. – 2021. – № 1. – С. 14–23.
20. *Нисневич Ю.* В России изменилась форма правления / Ю. Нисневич. – URL: <https://newizv.ru/article/general/10-10-2020/yuliy-nisnevich-v-rossii-izmenilas-forma-pravleniya> (дата обращения: 14.11.2021).
21. *Зазнаев О. И.* Индексный анализ полупрезидентских государств Европы и постсоветского пространства / О. И. Зазнаев // Полис. – 2007. – № 2. – С. 146–164.

*Воронежский государственный университет*  
*Зюзина Е. Б., кандидат политических наук, доцент*  
*кафедры социологии и политологии*  
*E-mail: elenaborisovnavgu@mail.ru*

*Voronezh State University*  
*Zuzina E. B., Candidate of Political Sciences, Associate*  
*Professor of the Sociology and Political Sciences Department*  
*E-mail: elenaborisovnavgu@mail.ru*