

УДК 342.413

## ФОРМА РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА: НОВЫЕ ГРАНИ В КОНТЕКСТЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ<sup>1</sup>

**Некрасов Сергей Иванович<sup>1</sup>,**

канд. юрид. наук, профессор,

e-mail: s-nekrasov@yandex.ru,

<sup>1</sup>Межрегиональная ассоциация конституционалистов, г. Москва, Россия

*Политическая система представляет собой многогранную категорию, которая имеет, в том числе, и конституционно-правовое измерение, потому что конституционные реформы и трансформации порождают, как правило, и изменения политической системы. Конституционная реформа в Российской Федерации 2020 г. не стала исключением, в связи с тем что в ходе нее претерпели изменения все составляющие формы российского государства. В истории России не раз происходили изменения политической системы. С привлечением традиционного методологического инструментария обосновывается вывод о том, что масштабные текстуальные изменения Конституции РФ не привели, тем не менее, к радикальной трансформации сложившейся к началу реформы политической системы вообще и российского государства в частности. Главным в понимании политико-правовой сущности государства является не конституционное закрепление тех или иных характеристик государства, а реальные механизмы властвования, взаимодействия государства с обществом, гражданами.*

**Ключевые слова:** политическая система, конституция, конституционная реформа, форма государства, форма правления, публичная власть

## THE FORM OF THE RUSSIAN STATE: NEW FACETS IN THE CONTEXT OF CONSTITUTIONAL REFORM

**Nekrasov S.I.<sup>1</sup>,**

Candidate of Legal Sciences, Professor,

e-mail: s-nekrasov@yandex.ru,

<sup>1</sup>Interregional Association of constitutionalists, Moscow, Russia

*The political system is a multi-faceted category that has, among other things, a constitutional and legal dimension, due to which constitutional reforms, constitutional transformations, as a rule, generate changes in the political system. The constitutional reform in the Russian Federation in 2020 was no exception, in the course of the reform, all the components of the form of the Russian state have undergone changes. In the history of the Russian state changes in the political system have taken place more than once. Using traditional methodological tools, the article substantiates the conclusion that large-scale textual changes to the Constitution of the Russian Federation did not, however, lead to a radical transformation of the political system in general and the Russian state in particular, which had developed by the beginning of the reform. The main thing in understanding the political and legal essence of the state is not the constitutional consolidation of certain characteristics of the state, but the real mechanisms of power, the interaction of the state with society, citizens.*

**Keywords:** political system, constitution, constitutional reform, form of state, form of government, public power

DOI 10.21777/2587-9472-2022-3-18-23

<sup>1</sup> Статья подготовлена на основе доклада автора на Круглом столе «Конституционно-правовое регулирование политической системы в свете поправок 2020 г. в Конституцию Российской Федерации» (г. Москва, Институт государства и права РАН, 24 мая 2021 г.).

В исследовании различных граней политической системы особый (масштабный, значимый) вклад вносят представители конституционно-правовой (государственно-правовой) науки. Наиболее заметный всплеск соответствующих исследований наблюдается в отечественном государствоведении со второй половины 70-х гг. XX в. Основных причин здесь видится две. Во-первых, в Конституции СССР 1977 г. появляется специальная глава 1 «Политическая система» (причем эта глава сохранялась (с известными модификациями) даже после «перестроечных» изменений основного закона 1988–1990 гг., вплоть до прекращения действия Конституции СССР). Во-вторых, еще в советский период российские конституционалисты убедительно показали, что конституционное право – в высшей степени политизированная отрасль права, более того, политика составляет предмет конституционного права [1, с. 7–24] (убежденность в сохранении отмеченной отличительной черты отрасли конституционного права в том, что конституционные правоотношения неизбежно представляют собой политические отношения (хотя, безусловно, не все политические отношения регулируются нормами конституционного права), сохраняется в науке и на современном этапе)<sup>1</sup> [2, с. 67–71].

Обстоятельный анализ советской политической системы и, соответственно, теории политической системы занимает заметное место, в частности, в коллективных работах ученых Института государства и права РАН [3, с. 73–125; 4, с. 101–183; 5, с. 113–181]. Своего рода верность научной традиции просматривается в том, что, несмотря на отсутствие в действующей Конституции РФ не только специальной главы о политической системе, но и самого термина, отечественные конституционалисты постоянно обращаются к исследованию этой проблемы, в том числе в компаративистском ключе, через анализ, в частности, конституционных основ политической системы [6, с. 121–129].

Уклонившись от обстоятельного анализа различных подходов к пониманию политической системы (иногда в литературе используется термин «политическая организация общества», причем в качестве синонима политической системы)<sup>2</sup> и согласившись с актуальным, преобладающим видением политической системы как системы политических учреждений государственно-организованного общества (эти подходы могут быть широким и узким, политологическим и юридическим и т.п.), в качестве самостоятельных составных частей политической системы могут выделяться профсоюзы (а не только обобщенно «общественные (негосударственные, неправительственные) объединения»), политико-правовые отношения (а не только институты), все институты гражданского общества (а не только выполняющие политические функции), включая бизнес-структуры, предпринимательские сообщества и даже церкви<sup>3</sup>, отметим, что при любом подходе основным структурным элементом политической системы является государство, которое не только не подает ощутимых признаков отмирания, замены неким самоорганизованным обществом и т.п., но и подтверждает в сложных, чрезвычайных в планетарном масштабе ситуациях (в частности, связанных с пандемией) свои необходимость и востребованность.

Политическая система не является неизменной – она может быть разрушена, трансформирована, радикально обновлена (определение условий разрушений и трансформаций политической системы составляет, в частности, одну из задач политической науки)<sup>4</sup>. В истории российского государства изменения политической системы имели место не раз. Так, в 1917 г. политическая система была, очевидно, разрушена, тогда как в конце 80-х – начале 90-х гг. XX в. – радикально трансформирована (разрушения тогда все-таки не произошло, любая система должна обладать свойством устойчивости, и российская политическая система это свойство проявила). Менее радикальные трансформации происходили и позднее. Так, изменялись, в частности, избирательное законодательство и законодательство о формировании представительных учреждений, законодательство о политических партиях, соответственно, партийно-политический ландшафт Российской Федерации и т.п. Трансформация российской политической системы произошла и в ходе конституционной реформы 2020 г. Несмотря на масштабность реформы (изме-

<sup>1</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва: Норма: Инфра-М, 2010. – Т. 1. – С. 21–33; Чиркин В.Е. Конституционное право в Российской Федерации: учебник. – Москва: Юрист, 2002. – С. 17; Васильева С.В., Виноградов В.А., Мазаев В.Д. Конституционное право России: учебник. – Москва: Эксмо, 2010. – С. 9–11.

<sup>2</sup> Большая советская энциклопедия: в 30 т. / гл. ред. А.М. Прохоров. – 3-е изд. – Москва: Советская энциклопедия, 1975. – Т. 20. – С. 219.

<sup>3</sup> Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А.М. Прохоров. – 4-е изд. – Москва: Советская энциклопедия, 1986. – С. 1030.

<sup>4</sup> Политология. Лексикон / под ред. А.И. Соловьева. – Москва: РОССПЭН, 2007. – С. 450.

нено 60 % норм, в которые допустимо внесение поправок), трансформацию политической системы вряд ли стоит признать радикальной, т.к. в основе своей она осталась прежней. Тем не менее, изменилась главная составляющая политической системы – российское государство, понимаемое в узком смысле слова не как страна, государственно-организованное общество, а как институт, механизм, аппарат. Все институты политической системы имеют то или иное правовое оформление. Не является исключением и государство (государство является не только субъектом, но и объектом правового регулирования), при этом правовое закрепление и регулирование характеристик государства осуществляются, прежде всего, на конституционном уровне – именно в конституциях государств конкретизируются общетеоретические положения о государстве и его формах применительно к конкретному государству [Подробнее см.: 7].

В ходе конституционной реформы 2020 г. претерпели изменение все составляющие формы российского государства, причем одни – в меньшей степени, а другие – в большей. Минимальные трансформации коснулись формы территориального устройства. Несмотря на то, что гл. 3 Конституции РФ оказалась самой востребованной для внесения поправок (изменено 60 % статей (9 из 15), глава дополнена тремя новыми статьями), конституционная модель российского федерализма не изменилась. Поправки, связанные с некоторым ограничением самостоятельности региональных властей, в частности упразднение конституционных (уставных) судов субъектов РФ, потенциальное включение Президента РФ в региональный законодательный процесс через полномочие по инициированию предварительного конституционного контроля в отношении законов субъектов РФ до их промульгации главой региона, лишение органов государственной власти субъектов РФ полномочия по согласованию кандидатуры регионального прокурора и некоторые другие, все-таки из сферы властвования, а не собственно федеративного устройства. Наиболее осязаемым изменением для федеративной организации стала возможность учреждения федеральных территорий. Данная поправка обоснованно породила ожидаемую дискуссию в отечественной науке [См., например: 8]. Изменения в модели местной публичной власти, местного самоуправления, местного государственного управления являются более существенными (в сравнении с моделью федеративной организации), однако также не радикальными [Подробнее см.: 9]. О конкретной разновидности политического (государственного) режима (а именно эта характеристика формы государства является ключевой в содержательном наполнении политической системы) вообще сложно судить исключительно по конституционному тексту (на уровне основного закона государства вряд ли будут закреплены положения, свидетельствующие, например, о недемократическом характере осуществления власти, авторитарном правлении). Однако в конституционных новеллах 2020 г. проблемные аспекты в рассматриваемом ключе просматриваются (не сложно догадаться, что речь идет об известной поправке, касающейся «обнуления» президентских сроков, в том же ряду – закрепление возможности освобождения от должности судей определенных уровней во внесудебном порядке, без предварительного судебного контроля и участия судейского сообщества, решением Совета Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ, а также некоторые другие новеллы).

Наибольшее количество трансформаций претерпела форма правления. Так, в системе взаимоотношений в треугольнике «Президент РФ – палаты Федерального Собрания РФ – Правительство РФ» произошли существенные изменения, прежде всего компетенционные, в том числе в части формирования Правительства РФ и его ответственности. Закрепленная Конституцией РФ 1993 г. форма правления российского государства изначально порождала дискуссии, которые были связаны в первую очередь с неопределенностью места Президента РФ в конституционной системе власти. Представляется, что в новой конституционной конфигурации дискуссия не только не прекратится, но и приобретет новые векторы и аспекты. Российская схема формы правления по-прежнему не укладывается в традиционные («классические») постулаты теории государства. Участие парламента (обеих палат Федерального Собрания РФ) в формировании всего состава Правительства РФ – бесспорный признак парламентской республики. Однако для формулирования вывода о конкретной разновидности республиканской формы правления такое участие нельзя рассматривать исключительно формально, вне системного толкования различных конституционных положений. Можно утверждать, что по измененной схеме формы правления Российская Федерация осталась смешанной республикой (несмотря на то, что чаще звучит (в том числе из уст главы государства) ее характеристика как президентской или даже «суперпрезидентской», «монархической» республики).

Председатель Правительства РФ и в новой конфигурации федеральной власти остается самостоятельной политической фигурой, получающей свой властный мандат на основе согласования воле главы государства и нижней палаты парламента (очевидно, формулы «назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы» и «назначается Президентом РФ после утверждения представленной им кандидатуры Государственной Думой» по своим правовым сути и последствиям являются идентичными), что закреплено в ч. 1 ст. 111 Конституции РФ.

В то же время существенно возросла роль Президента РФ в функционировании системы исполнительной власти, включая федеральное правительство: несмотря на то, что в формировании Правительства РФ Президент РФ связан усмотрением парламента (в форме утверждения Государственной Думой Федерального Собрания РФ представленных кандидатур Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и большей части федеральных министров, а также проведения Советом Федерации Федерального Собрания РФ консультаций с Президентом РФ по кандидатурам руководителей федеральных органов исполнительной власти так называемого «силового» блока, что отражено в п. «д», «д-1» ст. 83, п. «к» ч. 1 ст. 102, п. «а», «а-1» ч. 1 ст. 103, ч. 1 ст. 111, ч. 2–3 ст. 112 Конституции РФ), именно он (глава государства) теперь осуществляет общее руководство осуществлением исполнительной власти в России и деятельностью Правительства РФ, тогда как Председатель Правительства РФ теперь не определяет основных направлений деятельности Правительства РФ (в настоящее время это является прерогативой главы государства), а лишь организует работу Правительства РФ, причем в соответствии не только с нормативными правовыми актами (в прежней редакции Конституции РФ в качестве оснований правительственного правотворчества значились лишь нормативные правовые акты, предусмотренные непосредственно в основном законе для реализации конституционных полномочий федеральной власти, т.е. в Конституции РФ, федеральные законы и нормативные указы Президента РФ), но и с ненормативными указами, распоряжениями и поручениями Президента РФ, оставаясь персонально ответственным перед главой государства за результаты деятельности Правительства РФ. При этом несоответствие актов Правительства РФ распоряжениям Президента РФ (а не только указам, как было в прежней редакции) стало дополнительным основанием для отмены первых (п. «б» ст. 83, ч. 1 ст. 110, ст. 113, ч. 1 и 3 ст. 115 Конституции РФ в новой редакции).

Несколько сокращены возможности Председателя Правительства РФ и в определении структуры федеральных органов исполнительной власти – соответствующие предложения (основанные на собственном видении) представляет на утверждение Президенту РФ лишь Председатель Правительства РФ, назначенный в процедуре формирования Правительства РФ после президентских выборов (т.е. после так называемого «джентльменского» сложения полномочий Правительства РФ перед вновь избранным Президентом РФ) либо после отставки Правительства РФ (равно как и отставки Председателя Правительства РФ) по собственной инициативе. Если же Председатель Правительства РФ меняется (освобождается от должности) по воле Президента РФ в период осуществления последним своих полномочий, то вновь назначенный Председатель Правительства РФ работает в сложившейся системе федеральной исполнительной власти, а свои предложения по структуре федеральных органов исполнительной власти главе государства не представляет (п. «б<sup>1</sup>» ст. 83, ч. 1 ст. 112 Конституции РФ в новой редакции).

В рамках анализа институциональной организации государственной власти на федеральном уровне следует отметить еще одно дополнительное полномочие Президента РФ в системе взаимодействия с парламентом (в системе сдержек и противовесов). Так, новая редакция Конституции РФ (ч. 4 ст. 112) закрепляет отсутствовавшее прежде основание роспуска Государственной Думы Федерального Собрания РФ – если после трехкратного отклонения представленных Председателем Правительства РФ кандидатур членов Правительства РФ более трети должностей в составе высшего коллегиального органа исполнительной власти остаются вакантными (без учета должностей министров, которых назначает Президент РФ после консультаций с Советом Федерации Федерального Собрания РФ). Указанное полномочие вряд ли стоит причислять к разряду существенно усиливающих статус Президента РФ, т.к. оно полностью коррелирует с другими (изначально закрепленными в Конституции РФ 1993 г.) основаниями роспуска главой государства нижней палаты парламента, логично укладывается в систему сдержек и противовесов, поскольку основной целью имеет не расшатать устой парламентаризма и народно-

го представительства путем произвольного перераспределения полномочий в пользу Президента РФ, а преодолеть (смягчить) последствия возможного кризиса власти – все-таки любой государственный механизм не может эффективно функционировать в отсутствие полноценного правительства.

Таким образом, формально-юридические изменения основных характеристик формы российского государства в ходе конституционной реформы 2020 г. достаточно внушительны в текстуальном объеме (тем более при понимании реформы в широком смысле – с учетом принимаемых на основе и в развитие изменений собственно конституционного текста федеральных конституционных законов и федеральных законов «О Правительстве РФ», «О судебной системе РФ», «О Конституционном Суде РФ», «О Государственном совете РФ», «О прокуратуре РФ», «О федеральной территории Сириус» и др.). Вместе с тем содержательно сложившуюся к моменту реформы российскую политическую систему вообще и ее главную составляющую – государство – они все же не изменили. Главным в понимании политико-правовой сущности государства является не конституционное закрепление тех или иных характеристик государства, а реальные механизмы властвования, взаимодействия государства с обществом, гражданами. Одинаково эффективными (равно как и не эффективными, авторитарными) могут быть как федерации, так и унитарные государства, как республики, так и монархии. С одной стороны, государство может не провозглашать себя правовым или социальным, но фактически быть таковым (Финляндия, Швеция, Бельгия и др.). С другой стороны, государственность многих стран, на конституционном уровне продекларировавших себя в качестве правовых и социальных, на практике очень далека от таких конституционных деклараций (Армения, Беларусь, Кыргызстан, Казахстан, Таджикистан, Россия (? – С.Н.) и др. Именно с таких позиций и следует оценивать политическую систему современной России.

#### Список литературы

1. Степанов И.М. Конституция и политика. – Москва: Наука, 1984. – 173 с.
2. Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции (28–30 марта) / отв. ред. С.А. Авакьян. – Москва: Юрист, 2012. – 800 с.
3. Шульженко Ю.Л., Славин М.М., Данилевская И.Л., Дзарасов М.Э., Лебедев А.И., Некрасов С.И., Чехарина В.И., Шмавонян Г.А. Советский государственный строй: реалии, проекты, идеи, споры (1917–1940 гг.): монография / под общ. ред. Ю.Л. Шульженко. – Москва: Институт государства и права РАН, 2010. – 544 с.
4. Шульженко Ю.Л., Данилевская И.Л., Дзарасов М.Э. Советский государственный строй: реалии, проекты, идеи, споры (1945–1985 гг.): монография / под общ. ред. Ю.Л. Шульженко. – Москва: Институт государства и права РАН, 2012. – 633 с.
5. Шульженко Ю.Л., Лебедев А.Н., Гошуляк В.В., Некрасов С.И. Советский государственный строй периода перестройки (1985–1991 гг.): монография / отв. ред. Ю.Л. Шульженко. – Москва: Юрлитинформ, 2015. – 344 с.
6. Двадцать лет Конституции Российской Федерации: монография / отв. ред. А.Г. Лисицын-Светланов. – Москва: Норма, 2013. – 256 с.
7. Шустров Д.Г. Прирученный Левиафан: государство как объект конституционно-правового регулирования. – Санкт-Петербург: Алеф Пресс, 2014. – 434 с.
8. Дементьев А.Н. Федеральная территория «Сириус», город «Иннополис» – административно-территориальные и муниципальные единицы, географические объекты? // Гражданин и право. – 2021. – № 3. – С. 77–86.
9. Некрасов С.И. Территориальная основа местной публичной власти в Российской Федерации (некоторые заметки в контексте конституционной реформы) // Градостроительное право. – 2020. – № 3. – С. 44–48.

#### References

1. Stepanov I.M. Konstituciya i politika. – Moskva: Nauka, 1984. – 173 s.
2. Konstitucionnoe pravo i politika: sbornik materialov mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii (28–30 marta) / отв. red. S.A. Avak'yan. – Moskva: Yurist, 2012. – 800 s.

3. *Shul'zhenko Yu.L., Slavin M.M., Danilevskaya I.L., Dzarasov M.E., Lebedev A.I., Nekrasov S.I., Chekharina V.I., Shmavonyan G.A.* Sovetskij gosudarstvennyj stroj: realii, proekty, idei, spory (1917–1940 gg.): monografiya / pod obshch. red. Yu.L. Shul'zhenko. – Moskva: Institut gosudarstva i prava RAN, 2010. – 544 s.
4. *Shul'zhenko Yu.L., Danilevskaya I.L., Dzarasov M.E.* Sovetskij gosudarstvennyj stroj: realii, proekty, idei, spory (1945–1985 gg.): monografiya / pod obshch. red. Yu.L. Shul'zhenko. – Moskva: Institut gosudarstva i prava RAN, 2012. – 633 s.
5. *Shul'zhenko Yu.L., Lebedev A.N., Goshulyak V.V., Nekrasov S.I.* Sovetskij gosudarstvennyj stroj perioda perestrojki (1985–1991 gg.): monografiya / otv. red. Yu.L. Shul'zhenko. – Moskva: Yurlitinform, 2015. – 344 s.
6. *Dvadcat' let Konstitucii Rossijskoj Federacii*: monografiya / otv. red. A.G. Lisicyn-Svetlanov. – Moskva: Norma, 2013. – 256 s.
7. *Shustrov D.G.* Priruchennyj Leviafan: gosudarstvo kak ob'ekt konstitucionno-pravovogo regulirovaniya. – Sankt-Peterburg: Alef Press, 2014. – 434 s.
8. *Dement'ev A.N.* Federal'naya territoriya “Sirius”, gorod “Innopolis” – administrativno-territorial'nye i municipal'nye edinicy, geograficheskie ob'ekty? // *Grazhdanin i pravo*. – 2021. – № 3. – S. 77–86.
9. *Nekrasov S.I.* Territorial'naya osnova mestnoj publichnoj vlasti v Rossijskoj Federacii (nekotorye zametki v kontekste konstitucionnoj reformy) // *Gradostroitel'noe pravo*. – 2020. – № 3. – S. 44–48.