

УДК 324

Алексеев Р. А.

Московский государственный областной университет

141014, Московская обл., г. Мытищи, ул. Веры Волошиной, д. 24, Российская Федерация

СОВРЕМЕННЫЙ РОССИЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТ: ОЦЕНКА ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЗНАЧИМОСТИ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ИНДЕКСНОГО АНАЛИЗА

АННОТАЦИЯ

Цель. Оценка динамики роли и места института парламента в политической системе современной России.

Процедура и методы. Проанализированы основные положения редакций Конституции Российской Федерации в части полномочий высших органов власти. Определение политической значимости института постсоветского парламента произведено путём индексного анализа динамики полномочий палат Федерального Собрания в период с 1993 г. по настоящее время с учётом конституционных преобразований 2008, 2014 и 2020 гг. Полномочия парламента в указанные периоды сопоставлены с индексами функций главы государства по усовершенствованной автором методике определения формы государственного правления О. И. Зазнаева.

Результаты. Установлено, что суммарный индекс полномочий обеих палат парламента существенно меньше президентского, что наглядно демонстрирует подчинённую роль парламента в системе публичной власти постсоветской России.

Теоретическая и/или практическая значимость. Предложены меры по оптимизации выявленного дисбаланса в системе разделения властей современной России, направленные на повышение политической значимости палат Федерального Собрания РФ.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

форма государственного правления, президент, парламента, Федеральное Собрание РФ, индексный анализ, индекс формы правления, полномочия палат российского парламента

СТРУКТУРА

Введение

Этапы становления и принципы формирования парламента в постсоветской России

Методология исследования

Индекс полномочий российского парламента в 1993–2008 гг.

Изменения индекса полномочий парламента РФ в 2008–2014 гг.

Закключение

R. Alexeev

Moscow Region State University

ul. Very Voloshinoi 24, Mytishchi 141014, Moscow region, Russian Federation

MODERN RUSSIAN PARLIAMENT: ASSESSMENT OF POLITICAL SIGNIFICANCE ACCORDING TO THE RESULTS OF INDEX ANALYSIS

ABSTRACT

Aim. To assess the dynamics of the role and place of the parliament institution in the political system of modern Russia.

Methodology. The main provisions of the amendments of the Constitution of the Russian Federation regarding the powers of the highest authorities are analyzed. The determination of the political significance of the post-Soviet parliament was assessed by index analysis of the dynamics of the full powers of the Federal Assembly chambers in the period from 1993 to the present day, taking into account the constitutional transformations of 2008, 2014 and 2020. The full powers of the parliament in these periods are compared to the indices of the functions of the head of state according to the method improved by the author to determine the form of government of O. I. Zaznayev.

Results. It has been established that the total index of full powers of both chambers of parliament is significantly less than the presidential one, which clearly demonstrates the subordinate role of parliament in the system of public authority in post-Soviet Russia.

Research implications. Measures are suggested to optimize the identified imbalance in the system of separation of powers in modern Russia, aimed at increasing the political significance of the chambers of the Federal Assembly of the Russian Federation.

KEYWORDS

form of government, president, parliament, Federal Assembly of the Russian Federation, index analysis, index of the form of government, full powers of the chambers of the Russian parliament

ВВЕДЕНИЕ

Одной из ключевых проблем любого современного демократического и правового государства выступает применение такого властно-управленческого государственного механизма, при котором принятие государственных решений, затрагивающих интересы большинства граждан, должно обеспечивать свободное функционирование институтов гражданского общества. Одним из наиболее явных воплощений практики народовластия является парламент, выступающий посредником между гражданским обществом и верховной государственной властью.

Пионером парламентаризма по праву можно считать Великобританию, где данная система властных отношений сформировалась в XVII–XVIII вв. и в последующем была реципирована английскими колониями: Ирландией, Канадой, Австралией, Ямайкой, Новой Зеландией и большинством государств Карибского бассейна. В последующем институт парламентаризма получил распространение в целом ряде европейских стран: Дании, Норвегии, Шве-

ции, Австрии, Испании, Бельгии, Италии, Португалии, Швейцарии, ФРГ [15, с. 32], – а также на территории азиатского континента – в Сингапуре, Израиле, Японии, Индии. Стоит отметить, что парламентская модель сочетается как с республиканской, так и с монархической формами правления.

Вплоть до настоящего времени учёные не пришли к единому мнению относительно содержательной характеристики парламентаризма, рассматривая данную дефиницию как на макроуровне, так и на микроуровне. На макроуровне – как систему взаимодействующих друг с другом политических институтов, таких как органы госвласти и муниципальных образований, общественно-политических организаций и партий. На микроуровне – в качестве изучения деятельности и порядка формирования представительного (законодательного) органа власти, его полномочий и места в системе органов государства. По нашему мнению, парламентаризм следует рассматривать одновременно и как комплексный политико-правовой институт, и как социально-политическое явление, тесно взаимосвязанное с уровнем политического сознания социума, опосредованного правовой и политической культурой, гражданской ответственностью большинства членов общества.

Особый исследовательский интерес представляет процесс эволюции российского парламента, учреждённого Конституцией 1993 г. Динамика становления и развития данного института, характеристика полномочий его палат, регламентация порядка образования и структуры парламента нашли отражение в трудах таких авторов, как: С. Э. Авакьян [2], Д. А. Авдеев [4], А. И. Горылев [6], О. И. Зазнаев [10], А. А. Керимов [12], Р. М. Романов [14], Н. А. Филиппова [16], Т. Я. Хабриева [13], Н. И. Шаклеин [18], Ю. Л. Шульженко [19], И. С. Яценко [20].

Тем не менее оценка динамики роли и места института парламента в политической системе современной России по-прежнему остаётся важной целью политологического исследования.

Задачами настоящего исследования являются усовершенствование шкалы оценки полномочий института парламента в современной России, сравнение индексов парламентаризма и президентализма по усовершенствованной методике О. И. Зазнаева в период с 1993 по 2020 гг. в условиях конституционных преобразований 2008, 2014 и 2020 гг.

ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ И ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПАРЛАМЕНТА В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ

Стоит отметить, что в период с 1991 и вплоть до принятия действующей Конституции в России функционировал бикамеральный представительный орган – Верховный Совет (Совет Национальностей и Совет Республики). В позднесоветское время в политической системе нашло отражение противостояние двух моделей госуправления: парламентской модели советского

типа с ослабевающей, но по-прежнему руководящей ролью КПСС, и президентализма, представленного избранным всенародным голосованием Президентом РСФСР Б. Н. Ельциным, – которое обострилось после 1991 г.

Противоборство между первым Президентом России и представительными органами власти отчасти проявилось в процессе разработки проекта новой конституции. Первый проект нового Основного закона был подготовлен экспертной группой под руководством секретаря Конституционной комиссии О. Г. Румянцева¹. Однако депутатская группа, участвовавшая в разработке конституции, не смогла прийти к консенсусу в вопросе о форме правления, часть группы поддерживала парламентскую модель (предусматривающую назначение главы правительства парламентским большинством), тогда как эксперты-правоведы (С. М. Шахрай и С. С. Алексеев), поддерживающие Б. Н. Ельцина, больше склонялись к президентской модели (при которой кабинет министров назначается президентом, являющимся главой исполнительной власти, тогда как парламент не обладает правом выражения недоверия правительству). В 1992 г. Съезд народных депутатов одобрил большую часть положений проекта новой Конституции, однако из-за сложностей, возникших при проведении непопулярных в обществе рыночных социально-экономических реформ, процесс принятия конституции затягивался.

Чтобы ускорить процесс, Ельциным принимается решение доработать текст новой Конституции без участия Съезда народных депутатов. С этой целью президентской командой (под руководством С. С. Шахрая) начинает разрабатываться альтернативный проект конституции. В созданном по инициативе президента Конституционном совещании осуществляются уточнение и корректировка основных положений двух проектов новой российской Конституции, разработанных Конституционной комиссией и президентской командой. Выбор Конституционного совещания склоняется в сторону президентского проекта конституции, одновременно с этим большинство консервативно настроенных парламентариев принимает решение не о поддержке конституционного проекта Конституционной комиссии, а о корректировке Конституции 1978 г., касающейся сокращения президентских полномочий, что не в последнюю очередь приводит и к кровавым событиям 1993 г., и к торжеству главы государства, и к президентской модели.

После роспуска Верховного Совета первым Президентом России Б. Н. Ельциным и принятия всенародным голосованием нового Основного закона в политической системе страны появился новый законодательный и представительный государственный орган – Федеральное Собрание РФ [4, с. 15], статус которого получил юридическое закрепление в пятой главе Конституции. На основании положений, содержащихся в российский Конститу-

¹ Гольцблат А. Историческая правка: как принимали российскую Конституцию // РБК : [сайт]. [12.12.2018]. URL: <https://www.rbc.ru/opinions/politics/12/12/2018/5c0f9c489a794794d1765333> (дата обращения: 14.01.2022).

ции, парламент выступает представительным органом, что напрямую свидетельствует о желании власти сформировать представительную, опосредованную альтернативными и состязательными выборами, парламентскую демократию, которая с помощью народного представительства в парламентских структурах принимает важные для государства управленческие решения. Одновременно с этим парламент характеризуется и как законодательный орган, что подтверждается конституционным положением о том, что ни один законопроект не вступит в силу, если он не рассмотрен и не принят обеими палатами парламента. Изначально модель российского парламента рассматривалась с точки зрения федеративного устройства государства, при котором парламент состоит из двух палат, одна из которых включает в себя представителей региональной власти (т.е. субъектов РФ), – такой палатой стал Совет Федерации, тогда как вторая палата формируется путём избрания и представляет интересы всего населения – таким образом, общенациональной палатой стала Государственная Дума.

Порядок формирования Совета Федерации неоднократно с 1993 г. по настоящее время видоизменялся. Первый созыв верхней палаты парламента действовал всего два года (с января 1994 г. по январь 1996 г.), был сформирован путём прямых выборов в 1993 г. избирательным корпусом регионов и включал в свой состав по два представителя от каждого субъекта РФ. С 1996 г. по 2001 г. в верхнюю палату парламента от каждого региона входили по должности глава исполнительного и председатель представительного органов власти субъектов РФ. В течение длительного периода времени (2001–2012 гг.) Совет Федерации по инициативе второго Президента России В. В. Путина стал включать в свой состав по два представителя от каждого региона (одного назначал глава субъекта РФ, а другой избирался региональным парламентом).

С 2001 г. верхняя палата стала реализовать свою деятельность на постоянной, а не на сессионной основе, как было в 1990-е гг. В течение последующих двух лет (2012–2014 гг.) снова была проведена реформа верхней палаты, на основании которой установились более жёсткие требования для занятия должности члена Совета Федерации: возрастной ценз в 30 лет, ценз оседлости – проживание на территории региона не менее 5 лет, «безупречная репутация» и ряд иных требований. Представителем от исполнительного органа власти региона отныне мог стать только один из трёх кандидатов, которого заранее выбирает кандидат на пост главы региона в том случае, если он побеждает на региональных выборах. Тогда как представителем от законодательного регионального органа может быть назначен в верхнюю палату только его парламентарий. Было введено также требование о невозможности досрочного отзыва региональными органами власти своих представителей.

Летом 2014 г. в результате конституционных преобразований, инициированных по предложению ряда политических партий (Единая Россия и ЛДПР), в Совет Федерации наряду с двумя представителями от каждого региона стали назначаться главой государства так называемые представители РФ (их число составляет до 10% от общего числа членов верхней палаты) [5, с. 16]. В результате конституционной реформы, инициированной главой государства в 2020 г., квота на число «представителей РФ», назначаемых президентом, была увеличена с 17 до 30 сенаторов (после внесения поправок от 14 марта 2020 г. члены СФ были конституционно переименованы в сенаторов). При этом главе государства предоставляется возможность назначать из их числа семь сенаторов пожизненно [3, с. 10]. После всех вышеперечисленных преобразований Совет Федерации перестал быть только «палатой регионов», трансформировавшись в палату, формируемую по смешанному принципу федеральными и региональными госорганами.

Формирование нижней палаты парламента тоже изменялось неоднократно по инициативе власти. Первый созыв российских парламентариев избирался путём прямых выборов сроком на два года, т. к. действовали переходные положения, содержащиеся во втором разделе Конституции. Второй и последующие созывы, вплоть до 2008 г., избирались сроком на четыре года по смешанной избирательной формуле. После внесения по инициативе третьего Президента России Д. А. Медведева в декабре 2008 г. конституционных поправок нижняя палата стала (начиная с 2011 г.) избираться сроком на пять лет.

К тому же ещё в 2005 г. было принято решение о переходе к пропорциональной системе при выборах парламентариев, что было реализовано в ходе двух электоральных циклов 2007 и 2011 гг. Замена способа подсчёта голосов при избрании парламентариев объяснялась властью желанием создать двух- и трёхпартийную системы, приучив избирателей голосовать за крупные политические партии, пользующиеся широкой электоральной поддержкой². С этой целью в это же время был увеличен избирательный барьер для прохождения в Госдуму с 5 до 7%. Последним на настоящее время новшеством в избирательной практике формирования нижней палаты российского парламента стало возвращение к смешанной системе в 2014 г. (реализованное впервые после почти десятилетнего перерыва в 2016 г. на выборах парламентариев седьмого созыва) [7, с. 91], что практически не отразилось на раскладе политических сил, сложившемся с 2007 г. (четырёхпартийная система во главе с партией власти, обладающей простым или квалифицированным большинством голосов при реализации законодательной деятель-

² Эволюция избирательного законодательства в современной России : доклад Ассоциации «Независимый общественный мониторинг» [Электронный ресурс]. URL: <https://nom24.ru/upload/iblock/83c/83cb7284986d013c7766da7be31f1e56.pdf?ysclid=kzkdojxl2d> (дата обращения: 15.01.2022).

ности). На выборах 2021 г. к числу четырёх партий (Единая Россия, КПРФ, ЛДПР, Справедливая Россия) добавилась партия Новые люди, преодолевшая 5% барьер, необходимый для попадания в нижнюю палату парламента (возврат к нему произошёл в 2014 г. и был применён на выборах 2016 и 2021 гг.).

Охарактеризовав порядок формирования обеих палат российского парламента, их динамику, стоит отметить, что парламента находится в процессе своего становления. Выступая в качестве государственного института консолидации и интеграции регионов, верхняя палата парламента в России поддерживает баланс региональных и федеральных интересов в ходе принятия властно-управленческих решений. Госдума же выражает интересы избирательно корпуса всей страны, т. к. выступает в качестве общенациональной палаты. Частое изменение порядка формирования палат российского парламента, апробация различных электоральных формул наглядно демонстрируют тот факт, что руководство страны пытается найти те варианты их формирования, которые устроят как правящую элиту, так и рядовых избирателей, т. е. достигнуть консенсуса между избирательным корпусом и публичной властью.

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Российская конституция устанавливает различную компетенцию в отношении каждой из палат парламента, тем самым гарантируя реализацию принципа системы «сдержек и противовесов» в деятельности Федерального Собрания РФ. В сложившейся политической и юридической практике верхней палате отводится роль «громоотвода» по отношению к нижней палате, которая выражается в предотвращении установления в стране господства одной политической силы, получившей большинство избирателей на парламентских выборах. В российском обществе длительный период времени существует недоверие к законодательным инстанциям в целом и к парламента в частности, что объясняется целым рядом обстоятельств: привилегированным статусом парламентариев, отсутствием интереса рядовых граждан к деятельности парламента, недостаточностью информации о состоянии парламентаризма в России. В последние годы из-за различных скандалов, сопровождающих жизнь и деятельность парламентариев, доверие к обеим палатам российского парламента было невысоким: по данным социологов, осенью 2021 г. положительные оценки законодательному собранию выразили только 25% респондентов³. Значительная часть граждан не понимает значения парламента и потому игнорирует выборы депутатов [1]. Такие оценки понятны. Представительный орган выступает в качестве некоего баланса во взаимоотношениях различных политических сил, зачастую противостоящих

³ Социологи узнали, каким общественным институтам доверяют россияне // Свободная Пресса : [сайт]. [07.10.2021]. URL: <https://svpressa.ru/society/news/312202> (дата обращения: 17.01.2022).

друг другу, в целях отстаивания интересов тех из них, которые в настоящее время не обладают достаточным влиянием и ресурсами, чтобы оказывать серьёзное воздействие на принятие властно-управленческих решений.

Одна из наиболее интересных попыток анализа института парламента предложена известным российским учёным О. И. Зазнаевым, определившим индекс формы государственного правления на основе различий оценки конституционных полномочий главы государства и парламента [11, с. 160]. На основании значений индекса политологом были выделены четыре вида республиканских моделей:

1. парламентская, при которой глава государства не избирается населением, а назначается, как правило, парламентом, деятельность правительства также подотчётна ему;
2. президентская, ориентирующаяся на выборы президента избираемым корпусом, устанавливающая отчётность правительства перед главой государства;
3. полупрезидентская модель, строящаяся на ответственности правительства перед легислатурой и на прямых выборах президента;
4. полупарламентская модель, отличающаяся разграничением полномочий между главой государства и легислатурой в пользу последней.

Стоит отметить, что методика индексирования парламентских и президентских полномочий впервые стала применяться американскими политологами М. С. Шугартом и Дж. М. Кэри [23] (предложена пятибалльная шкала, с помощью которой оценивают законодательные и не законодательные формально-юридические полномочия главы государства). Аналогичные методики измерения полномочий президента (путём суммирования его полномочий в президентских и парламентских системах) продолжили Дж. Хеллман [17] и Т. Фрай [21].

Несколько отличную концепцию выдвинул политолог из Нидерландов А. Кроувел [22]. Его подсчёты индексов парламентаризма и президенциализма были произведены по семи параметрам (способ избрания президента, формирование кабинета министров, роспуск парламента, выражение вотума доверия или недоверия, президентское вето и его право на внесение законопроекта для обсуждения в парламент, реализация исполнительной власти). При суммировании данных показателей им вычислялись либо склонность страны к президенциализму, либо к парламентаризму.

Данная методика была доработана и усовершенствована казанским исследователем О. И. Зазнаевым, предложившим проводить измерение парламентской и президентской властей не по семи, а по десяти критериям. К данным критериям отечественный учёный отнес: избрание главы государства, назначение главы правительства, формирование и носителя исполнительной власти, формирование состава правительства, порядок формирования нового кабинета министров после парламентских или президентских выбо-

ров, вотум недоверия кабинету министров, осуществление законодательной инициативы, президентское вето на законы, роспуск представительного органа, совместимость мандата парламентария с должностью в правительстве [8, с. 22]. О. И. Зазнаев предложил также вычислять индекс формы правления путём вычитания парламентского индекса из президентского, при этом положительные значения индекса формы правления указывают на её принадлежность к президентской модели, тогда как отрицательные показатели свидетельствуют о её склонности к парламентской модели. В случае нулевого индекса – к смешанной модели республиканской формы правления.

Опираясь на вышеизложенную позицию, мы предлагаем провести оценку индекса института парламента в России и полномочий обеих палат российского парламента, начиная с 1993 г. (момента принятия Основного закона страны). Соответствующему полномочию будет присвоено значение 0,5 баллов или 1 балл в зависимости от того, самостоятельно ли палаты российского парламента реализуют свои полномочия или при согласовании с президентом (или иными политическими акторами). В том случае, если реализация полномочия полностью зависит только от палат российского парламента, присваиваем индекс +1, если с опорой на институт президентской власти или иных органов власти индекс, +0,5. Далее полномочия оцениваются в динамике по периодам, соответствующим конституционным изменениям. Если функция остаётся после конституционных преобразований без изменений или меняется незначительно, значение индекса составляет 0, если полномочие аннулируется – присваивается отрицательный индекс (-1), если добавляется – индекс положительный (+1).

Указанный индексный анализ позволит нам оценить полномочия парламента и президента за указанные периоды, а также сделать вывод об эволюции формы государственного правления в России. Таких периодов мы предлагаем выделить четыре: первый – оценка полномочий после принятия Конституции 1993 г.; второй – от конституционных изменений 2008 г. до 2014 г.; третий – от конституционных изменений в 2014 г. до 2020 г.; четвёртый – после конституционных изменений в 2020 г.

ИНДЕКС ПОЛНОМОЧИЙ РОССИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА В 1993–2008 ГГ.

Начнём с оценки полномочий парламента в период от принятия Конституции России (1993 г.) и вплоть до внесения поправок 2008 г. (поправки, инициированные третьим Президентом России Д. А. Медведевым).

Изначально рассмотрим полномочия Совета Федерации, содержащиеся в ст. 102, а также в ст. 104–108 Конституции РФ, которыми верхняя палата российского парламента была наделена с момента принятия Основного закона и вплоть до 30 декабря 2008 г. Результаты анализа представлены в таблице 1.

Среди полномочий верхней палаты, отнесённых к её ведению и закреплённых конституционно, отметим 12: *решение вопроса об изменении границ между субъектами РФ (+1); утверждение указов главы государства о введении на территории страны чрезвычайного (+0,5) или военного положения (+0,5); назначение выборов главы государства (+1); отрешение его от должности (+0,5)*, т. к. в решении данного вопроса принимают участие не только обе палаты парламента, но и две высших судебных инстанции; *согласование вопроса о применении ВС России за рубежом (+0,5); назначение на должность судей высших судебных инстанций – КС, ВС и ВАС (+0,5), освобождение и назначение на должность Генпрокурора (+0,5), заместителя председателя Счётной палаты и 50% её аудиторов (+1), право законодательной инициативы (+1), одобрение или отклонение законопроекта принятого ГД (+0,5), преодоление отлагательного вето главы государства (+0,5)*, т. к. осуществляется совместно с Госдумой.

Таким образом, суммируя индекс полномочий СФ, мы получаем **8** баллов. Из них значимыми полномочиями являются участие в кадровой политике страны (формирование высших судебных инстанций и отчасти прокуратуры и Счётной палаты) и в законодательном процессе (на разных его стадиях).

Таблица 1 / Table 1.

Индексный анализ полномочий палат российского парламента с 1993 по 2008 гг. / Index Analysis of the full powers of the Chambers of the Russian Parliament from 1993 to 2008

Полномочия Совета Федерации	Значение индекса (балл)	Полномочия Государственной Думы	Значение индекса (балл)
Изменение границ между субъектами РФ	+1	Дача согласия президенту для назначения на должность главы правительства	+0,5
Утверждение указа главы государства о введении на территории страны чрезвычайного положения	+0,5	Участие в решении вопроса о доверии высшему органу исполнительной власти	+0,5
Утверждение указа главы государства о введении на территории страны военного положения	+0,5	Назначение и освобождение от должности Председателя Счётной палаты и 50% её аудиторов	+1
Назначение выборов главы государства	+1	Назначение и освобождение от должности омбудсмена	+1

Полномочия Совета Федерации	Значение индекса (балл)	Полномочия Государственной Думы	Значение индекса (балл)
Отрешение главы государства от должности	+0,5	Назначение и освобождение от должности Председателя ЦБ	+0,5
Согласование вопроса о применении ВС России за рубежом	+0,5	Объявление амнистии	+1
Назначение на должность судей высших судебных инстанций – КС, ВС и ВАС	+0,5	Выдвижение обвинений в отношении главы государства	+0,5
Освобождение и назначение на должность Генпрокурора	+0,5	Право на законодательную инициативу	+1
Освобождение и назначение на должность заместителя председателя Счётной палаты и 50% её аудиторов	+1	Принятие законов	+1
Право законодательной инициативы	+1	Повторное голосование для принятия федерального закона квалифицированным большинством голосов парламентариев нижней палаты, после его отклонения Советом Федерации	+1
Одобрение или отклонение законопроекта, принятого ГД	+0,5	Преодоление отлагательного президентского вето	+0,5
Преодоление отлагательного вето главы государства	+0,5		
Итого	8,0	Итого	8,5
Итого Индекс полномочий парламента = 16,5			

Источник: подсчитано автором на основании ст. 102, 103, 104–108 Конституции РФ

Переходим к характеристике полномочий Государственной Думы (ст. 103–108 Конституции России). Первоначально (с 1993 г. по конец 2008 г.) конституционно к ведению нижней палаты были отнесены следующие вопросы: *участие*, пусть и опосредованно, ГД в *назначении на должность главы правительства* (дача согласия президенту для назначения на должность предложенной им кандидатуры, причём в случае трёхкратного отклонения данной кандидатуры Дума могла быть распущена), за данное полномочие, носящее формальный характер, присваиваем индекс **(+0,5)**, *участие в ре-*

шении вопроса о доверии высшему органу исполнительной власти (однако окончательное решение об отставке правительства во всех случаях, предусмотренных Основным законом, принимает президент), таким образом, данное полномочие тоже носит формальный характер, т. к. может быть реализовано только при согласии на это главы государства, добавляем ещё **(+0,5)** балла. Далее идут полномочия, касающиеся кадровой политики, которую Госдума зачастую реализует при участии главы государства: *назначение и освобождение от должности Председателя Счётной палаты и 50% её аудиторов (+1)*, *омбудсмена (+1)*, *Председателя ЦБ* (кандидатура для назначения и отстранения его от должности предлагается главой государства, поэтому индекс составляет **(+0,5)** баллов).

К числу полномочий относятся и *объявление амнистии (+1)*; *выдвижение обвинений в отношении главы государства*, на основании которых он может быть отрешён от должности (т. к. импичмент реализуется совместно с Советом Федерации, Конституционным и Верховным судами, добавляем ещё **(+0,5)** балла); *право на законодательную инициативу (+1)*; *принятие законов (+1)*; *повторное голосование для принятия федерального закона квалифицированным большинством голосов парламентариев нижней палаты после его отклонения Советом Федерации (+1)*, а также *преодоление президентского вето* (совместно с СФ, ещё **(+0,5)** баллов).

Таким образом, суммируя полученные баллы по полномочиям ГД, мы получаем индекс **8,5** баллов, практически такой же, как и у СФ до проведения конституционных преобразований, что свидетельствует о равновесии обеих палат российского парламента. Из значимых полномочий можно выделить вопросы, касающиеся кадровой политики (т. е. формирования производных органов госвласти) и участие ГД во всех стадиях законодательного процесса. Итого при оценке **12** полномочий СФ и **11** полномочий ГД (всего **23 полномочия**) индекс парламента в 1993 г. равняется **16.5** баллам.

Главенствующим политическим актором в нашей стране является президент [9, с. 20]. Его полномочия получили юридическое закрепление в статьях Конституции с 83 по 90 (не считая ст. 80, в которой определяется политико-правовой статус главы государства, выступающего центральной фигурой в системе госуправления, стоящего над всеми тремя ветвями власти). Итак, только в одной конституции для закрепления полномочий президента потребовалось целых восемь статей Основного закона, что превышает более чем в два раза вопросы, отнесённые к обоим палатам парламента вместе взятым.

Рассмотрим подробно полномочия российского президента с 1993 г. по конец декабря 2008 г., т. е. за аналогичный период (табл. 2).

К числу вопросов, отнесённых к его ведению в рассматриваемый период, относят: *назначение главы правительства с согласия нижней палаты парламента (+0,5 баллов)*; *может председательствовать на заседаниях*

правительства (+1) и решить вопрос его отставки (+1); по представлению главы правительства назначает на должность его замов и руководителей федеральных министерств (+1); предлагает Государственной думе кандидатуру главы Центрального банка для назначения и отстранения от должности (+0,5); своих полномочных представителей (+1); выдвигает верхней палате парламента кандидатуры судей высших судебных инстанций КС, ВС и ВАС (+0,5); Генерального прокурора (+0,5); самостоятельно назначает судей других федеральных судебных инстанций (+1); утверждает военную доктрину (+1); осуществляет формирование Администрации президента (+1) и Совета Безопасности (который он к тому же и возглавляет, ещё (+1) балл). Итого **10** баллов.

Таблица 2 / Table 2.

Индексный анализ полномочий президента России с 1993 г. по 2008 г. / Index analysis of the full powers of the President of Russia from 1993 to 2008

Полномочия Президента России	Значение индекса (балл)
Назначение главы правительства с согласия нижней палаты парламента	+0,5
Может председательствовать на заседаниях правительства	+1
Может решить вопрос отставки правительства	+1
По представлению главы правительства назначает на должность его замов и руководителей федеральных министерств	+1
Предлагает Государственной думе кандидатуру главы Центрального банка для назначения и отстранения от должности	+0,5
Предлагает Государственной думе для назначения и отстранения от должности своих полномочных представителей	+1
Представляет верхней палате парламента кандидатуры судей высших судебных инстанций КС, ВС и ВАС	+0,5
Представляет верхней палате парламента кандидатуру Генерального прокурора	+0,5
Самостоятельно назначает судей других федеральных судебных инстанций	+1
Утверждает военную доктрину	+1
Осуществляет формирование Администрации президента	+1
Осуществляет формирование Совета Безопасности	+1
Назначение сроков выборов нижней палаты	+1
Назначение сроков проведения референдумов	+1

Полномочия Президента России	Значение индекса (балл)
Может распустить ГД	+1
Внесение проектов законов в ГД, подлежащих рассмотрению во внеочередном порядке	+1
Промульгация законов	+1
Обращение с посланиями к российскому парламенту	+1
Руководство внешней политикой	+1
Подписание международных договоров и ратификационных грамот	+1
Ведение переговоров	+1
Утверждение отзывных и верительных грамот	+1
Выступление в качестве Верховного главнокомандующего ВС	+1
Командование ВС России	+1
Назначение дипломатических представителей	+0,5
Использование согласительных процедур для решения противоречий между органами госвласти, как федеральными, так и региональными	+1
Введение чрезвычайного положения	+1
Введение военного положения	+1
Может приостановить действие нормативных актов, которые принимаются исполнительной властью регионов	+1
Присваивать почетные звания и награждать госнаградами	+1
Осуществлять помилование	+1
Предоставлять политическое убежище и решать вопросы, связанные с институтом гражданства	+1
Издаёт указы и распоряжения	+1
Итого	30,5

Источник: подсчитано автором на основании ст. 83–90 Конституции РФ

Глава государства обладает внушительным перечнем полномочий и в области законодательной власти, таких как: *назначение сроков выборов нижней палаты (+1) и референдума (+1)*; в трёх случаях, закреплённых в Основном законе, *может распустить ГД (+1)*; *внесение проектов законов в ГД, подлежащих рассмотрению во внеочередном порядке (+1)*; *промульгация законов* (их подписание и обнародование, ещё (+1) балл); *обращение с посланиями к российскому парламенту (+1)*. Итого **6** баллов.

Президент реализует полномочия и в области различных направлений госполитики: *руководство внешней политикой (+1)*; *подписание международных договоров и ратификационных грамот (+1)*; *ведение переговоров (+1)*; *утверждение отзывных и верительных грамот (+1)*; *выступление в ка-*

честве Верховного главнокомандующего ВС (+1) и командование ВС России (+1); назначение дипломатических представителей (т.к. их он назначает после консультаций с палатами ФС, добавляем (+0,5) баллов); использование согласительных процедур для решения противоречий между органами госвласти, как федеральными, так и региональными (+1); введение чрезвычайного (+1) и военного (+1) положений; может приостановить действие нормативных актов, которые принимаются исполнительной властью регионов (+1). Президент при реализации своих полномочий также вправе: присваивать почётные звания и награждать госнаградами (+1); осуществлять помилование (+1); предоставлять политическое убежище и решать вопросы, связанные с институтом гражданства (+1); издавать указы и распоряжения (+1). Итого **14,5** баллов.

Суммируя полномочия главы государства в соответствии с Конституцией России в период 1993–2008 гг. (даже без характеристик его политико-правового статуса), мы выделяем **33 полномочия** в сравнении с 23 полномочиями парламента и насчитываем индекс в **30,5** баллов, что превышает полномочия обеих палат российского парламента (**8** баллов у Совета Федерации и **8,5** баллов у Госдумы в рассматриваемый период). Таким образом, полномочия обеих палат парламента в совокупности составляют **16,5** баллов, против **30,5** баллов у главы государства.

Путём сопоставления значимости полномочий парламента и президента мы видим, что практически все кадровые назначения осуществляет глава государства либо самостоятельно (назначает высшее командование ВС, полномочных представителей, федеральных судей и т. д.), либо совместно с палатами российского парламента, которые лишь назначают на должность кандидатуры, предложенные президентом (судьи трёх высших судебных инстанций, Генпрокурор, председатель ЦБ и т. д.). Кроме значимых полномочий в области исполнительной власти (фактически единолично формирует состав правительства, принимает решение о его отставке, председательствует на его заседаниях и т. д.), может оказывать воздействие на законодательную власть (назначение выборов парламентариев нижней палаты, роспуск ГД, исключительное право законодательной инициативы, которая рассматривается вне очереди и т. д.). Всё это свидетельствует о том, что первоначально юридически закреплённые в конституции президентские полномочия превалируют над полномочиями парламента, а политическая практика их реализации (утверждение первым президентом России Б. Н. Ельциным на должность председателя правительства в 1998 г. С. В. Кириенко после двукратного отклонения предложенной им кандидатуры парламентом; отстранение от должности популярного в конце 90-х гг., проявившего себя в должности главы правительства Е. М. Примакова и т. д.) наглядно свидетельствует о зависимой роли парламента от президента.

ИЗМЕНЕНИЯ ИНДЕКСА ПОЛНОМОЧИЙ ПАРЛАМЕНТА РФ В 2008–2014 ГГ.

Поправки 2008 г. не затронули полномочий верхней палаты российского парламента. В условиях конституционных преобразований, предложенных третьим Президентом России Д. А. Медведевым, Государственная Дума наделяется такими важными полномочиями (табл. 3): *возможностью требовать отчёт Правительства РФ не только об исполнении бюджета (как было до внесения поправок в конце 2008 г.), но и получать ежегодные отчёты о проделанной правительством работе (+1)*, что свидетельствует о расширении полномочий парламента в области контроля за исполнительной властью. Таким образом, в связи с внесением поправок в Основной закон страны **индекс полномочий парламента**, двух его палат, **вырос на 1 балл**, т. е. стал **17.5** баллов.

Перейдём к рассмотрению полномочий президента после внесения конституционных поправок в 2008 г. Поправки, инициированные Д. А. Медведевым в конце 2008 г., фактически не отразились на компетенции главы государства, ограничившись пролонгацией срока президентских полномочий с четырёх до шести лет. Таким образом, **индекс полномочий президента остался равным 30.5 баллов**.

Поправки, внесённые в Основной закон **в 2014 г.** (табл. 3), добавили к числу полномочий Совета Федерации *возможность назначать и освобождать от должности* (дополнительно к назначению Генпрокурора) *заместителей Генерального прокурора РФ* (правда, по представлению главы государства, поэтому за это можно добавить лишь **(+0,5)** балла). Поправки 2014 г. в Основной закон оставили без изменений **полномочия нижней палаты российского парламента (0)**. Итого к 2014 г. **индекс полномочий парламента вырос до 18 баллов**.

Таблица 3 / Table 3.

Изменения индекса полномочий парламента РФ и президента России в 2008–2014 гг. и в 2014–2020 гг. / Changes in the index of full powers of the Parliament of the Russian Federation and the President of Russia in 2008–2014 and in 2014–2020

Период, год	Полномочия	Индекс, балл
Парламент		
после конституционных изменений в 2008 г. по 2014 г.	ГД: возможность требовать отчёт Правительства РФ не только об исполнении бюджета, но и получать ежегодные отчёты о проделанной правительством работе	+1

Период, год	Полномочия	Индекс, балл
после конституционных изменений в 2014 г. по 2020 г.	СФ: возможность назначать и освобождать от должности (дополнительно к назначению Генпрокурора) заместителей Генерального прокурора РФ.	+0,5
Приращение: 1.5		
Президент		
после конституционных изменений в 2008 г. по 2014 г.	–	–
после конституционных изменений в 2014 г. по 2020 г.	Право на представление в Совет Федерации для назначения и отстранения от должности не только кандидатуры Генпрокурора, но и его заместителей, а также предоставление права на формирование прокурорских инстанций на региональном и нижестоящих уровнях.	+1
	Право на представление в Совет Федерации для назначения и отстранения от должности представителей РФ в верхней палате парламента	+1
Приращение: 2.0		

В 2014 г. полномочия главы государства дополнились *правом на представление в Совет Федерации для назначения и отстранения от должности не только кандидатуры Генпрокурора* (как было до внесения поправок от 22 июня 2014 г.), *но и его заместителей, а также правом на формирование прокурорских инстанций на региональном и нижестоящих уровнях (+1)* и помимо этого формирование *представителей РФ в верхней палате парламента* (была установлена президентская квота в 10% от общего числа членов СФ, что позволило главе государства расширить круг лиц, представляющих президентский пул в госструктурах, добавляем ещё **(+1)** балл). Таким образом, **индекс полномочий увеличился с 30,5 на 2 балла, составив 32,5 баллов.**

Поправки 2020 г. в Конституцию и динамика индекса полномочий российского парламента

Внесённые в Основной закон в 2014 г. поправки подготовили почву для дальнейшего расширения президентских полномочий и придания им статуса конституционных путём их закрепления в 2020 г. после общероссийского голосования. В начале 2020 г. состоялось ежегодное обращение главы государства к парламентариям обеих палат парламента, в ходе которого было объявлено о коренных преобразованиях, затрагивающих систему органов публичной власти от муниципального до федерального уровня. Поправки были одобрены парламентом и вступили в силу после общероссийского голосования, состоявшегося 1 июля 2020 г.

Глобальная конституционная реформа 2020 г., изменившая ландшафт политической системы современной России, способствующая укреплению властной вертикали во главе с президентом, формально (т. е. юридически) добавила полномочий верхней палате российского парламента (табл. 4), тогда как в политической практике это не оказало серьёзного воздействия на место и роль Совета Федерации в структуре органов госвласти.

Таблица 4 / Table 4.

Индексный анализ полномочий палат российского парламента согласно конституционным поправкам от 14.03.2020 г. / Index analysis of the powers of the chambers of the Russian parliament in accordance with the constitutional amendments of 14.03.2020

Полномочия Совета Федерации	Значение индекса (балл)	Полномочия Государственной Думы	Значение индекса (балл)
Возможность решать вопросы, связанные с лишением неприкосновенности главы государства, прекратившего исполнять свои полномочия	+0,5	Утверждение предложенной главой государства кандидатуры для назначения на пост Председателя Правительства РФ	0
Скорректированы полномочия на определение структуры двух высших судебных инстанций	0	Утверждение замов Председателя Правительства и федеральных министров (за исключением министров, возглавляющих МЧС, МИД, МВД и т. д.)	+0,5

Полномочия Совета Федерации	Значение индекса (балл)	Полномочия Государственной Думы	Значение индекса (балл)
Консультации с СФ при назначении и отстранении от должности Генпрокурора, его заместителей, прокуроров регионов и иных приравнённых к ним прокуроров	–1	О ежегодных отчётах ЦБ России перед нижней палатой	+1
Возможность заслушивания докладов Генпрокурора о состоянии правопорядка и законности в стране	+1	О выдвижении обвинения (не только действующему главе государства, как было ранее) экс-президенту для лишения его неприкосновенности	+0,5
Проведение консультаций с главой государства относительно назначения им на должность федеральных министров силовых структур и иных руководителей федерального масштаба в исполнительной власти	+0,5	Порядок формирования Счётной палаты; ранее Дума назначала председателя, а с 2020 г. – его заместителя	0
Председателя Счётной палаты отныне назначает СФ, а не Государственная Дума, в остальном это полномочие осталось прежним.	0	Осуществление парламентского контроля	+1
Осуществление парламентского контроля	+1		
Приращение	2	Приращение	3
Приращение полномочий парламента = 5			

Источник: подсчитано автором на основании ст. 102, 103, 103.1, 104–108 Конституции РФ

В соответствии **с поправками** от 14 марта **2020 г.** Совет Федерации добавил к числу вопросов, отнесённых к его ведению: *возможность решать вопросы, связанные с лишением неприкосновенности главы государства,*

прекратившего исполнять свои полномочия (раньше он обладал правом от- решать действовавшего главу государства от должности на основании об- винений, выдвинутых ГД) **(+0,5)**. Поправками были *скорректированы полно- мочия верхней палаты парламента на определение структуры двух высших судебных инстанций* (состава судей Конституционного и Верховного судов), т. к. данное полномочие было у СФ и ранее, но в более абстрактном виде, по- этому в данном случае **индекс остаётся нулевым (0)**. Скорректировали и ещё одно полномочие Совета Федерации, касающееся порядка формирова- ния прокуратуры: в соответствии с новой редакцией Основного закона *глава государства проводит консультации с СФ при назначении и отстранении от должности Генпрокурора, его заместителей, прокуроров регионов и иных приравнённых к ним прокуроров*.

В силу того, что ранее Совет Федерации решал данные вопросы прак- тически самостоятельно, а с учётом поправок эти полномочия перешли к главе государства, коэффициент за вышеуказанное полномочие равняется **(–1)** (т. е. имеет отрицательное значение). Добавились два дополнительных полномочия, касающиеся *возможности заслушивания докладов Генпроку- рора о состоянии правопорядка и законности в стране (+1)* и *проведения консультаций с главой государства относительно назначения им на долж- ность федеральных министров силовых структур и иных руководителей федерального масштаба в исполнительной власти (+0,5)*. Незначительно видоизменилось ещё одно полномочие, касающееся порядка образования Счётной палаты: с учётом поправок 2020 г. *председателя Счётной палаты отныне назначает СФ, а не Государственная Дума, в остальном это полно- мочие осталось прежним*. Как известно, от перемены мест слагаемых сум- ма не меняется, поэтому в данном случае коэффициент тоже **остаётся нулевым**.

Конституционное закрепление получило ранее существовавшее пол- номочие *об осуществлении СФ парламентского контроля* (т. е. на парла- ментские запросы в органы государственной и муниципальной власти), за придание данному полномочию конституционного статуса прибавим ещё **(+1)** балл. Исходя из проведённого нами анализа конституционных поправок 2008, 2014 и 2020 гг., видим, что полномочия СФ в числовом коэффициенте выросли незначительно, формально (т. е., юридически) **увеличившись с 8 до 10,5 баллов (на 2,5 балла)**. Тогда как с точки зрения политической практики Совет Федерации в ходе конституционных преобразований 2020 г. утратил возможность назначать на должность (пусть и по представлению главы госу- дарства) Генпрокурора и его заместителей, получив взамен консультирова- ние главы государства при решении данных вопросов, которое, как извест- но, может и не быть учтено.

Несмотря на коренные преобразования в области политической си- стемы (названные действующим главой государства преобразованиями в

области организации публичной власти), инициированные в 2020 г. В. В. Путиным, **полномочия** хоть и были **дополнены**, что нашло отражение в положениях Конституции России, однако они, по сути, не изменили места и роли парламента в системе российских органов власти. К числу скорректированных полномочий нижней палаты стоит отнести: *утверждение предложенной главой государства кандидатуры для назначения на пост Председателя Правительства РФ* (ввиду того, что положение, содержащееся в ст. 111 Конституции, указывает на право президента роспуска ГД в случае трёхкратного отклонения предложенной им кандидатуры; замена термина «даёт согласие» на «утверждение» не меняет содержания данного полномочия, поэтому за данное полномочие также оставляем **0 баллов**).

Реверанс в сторону парламентской модели, казалось бы, был сделан, ГД наделили полномочием *утверждать заместителей Председателя Правительства и федеральных министров* (за исключением министров, возглавляющих МЧС, МИД, МВД и т. д.), однако в случае отклонения нижней палатой данных кандидатур трижды Дума опять же может быть распущена главой государства (в силу того, что данное полномочие носит половинчатый характер, добавляем за него только **(+0,5)** баллов). Добавились *полномочие о ежегодных отчётах ЦБ России перед нижней палатой (+1)* и *о выдвижении обвинения* (не только действующему главе государства, как было ранее) *экс-президенту* (т. е. лицу, прекратившему исполнять свои полномочия) *для лишения его неприкосновенности* (однако данное полномочие ГД реализует совместно с другими органами власти, поэтому добавляем только **(+0,5)** баллов). Видоизменили ещё одно полномочие, касающееся *порядка формирования Счётной палаты*: ранее Дума назначала председателя, а с 2020 г. – его заместителя, что свидетельствует о фактическом аннулировании данного полномочия (соответственно, **0 баллов**). Конституционное закрепление получило (дополнение текста конституции ст. 103.1) и полномочие ГД *на осуществление парламентского контроля (+1)*. Проанализировав конституционные преобразования с 2008 и вплоть до 2020 гг., подсчитав полученные баллы, мы видим, что индекс полномочий ГД (немного больше, чем индекс полномочий СФ) увеличился с **8.5** до **12.5** (т. е. на **4** балла). При этом ГД получила лишь формально (т. е. юридически) закреплённое право на утверждение главы Правительства и определение его структуры, однако в случае несовпадения мнения по этому вопросу с главой государства она по-прежнему может быть им распущена, что свидетельствует об отсутствии политической целесообразности и пользы от данного полномочия. Итого полномочия парламента достигли к настоящему времени индекса в **23** балла.

Остановимся на поправках **2020 г.**, затрагивающих **институт президентской власти**, расширивших круг вопросов, отнесённых к его ведению (табл. 5). К числу полномочий главы государства добавились следующие вопросы: скорректированное *полномочие относительно утверждения по*

предложению председателя правительства *структуры федеральных исполнительных органов* (учитывая, что глава государства и ранее обладал правом назначать не только главу правительства, но и его заместителей и федеральных министров, но не принимал решения об определении органов власти, руководство которыми осуществляет либо он, либо правительство, добавляем ещё **(+0,5)** баллов), также было и видоизменено де-юре оставшееся практически без изменений де-факто полномочие, касающееся *назначения на должность председателя правительства* – ранее ГД давала президенту согласие при назначении его на должность, в действующей редакции это было дополнено правом ГД утверждать предложенную им кандидатуру (в виду того, что сохранилось конституционное положение о том, что в случае трёхкратного отклонения предложенной им кандидатуры Дума может быть распущена, ставим **0** баллов).

Таблица 5 / Table 5.

Индексный анализ полномочий президента России согласно конституционным поправкам от 14.03.2020 г. / Index analysis of the full powers of the President of Russia in accordance with the constitutional amendments of March 14, 2020

Полномочия президента России	Значение индекса (балл)
Скорректированное полномочие относительно утверждения по предложению председателя правительства структуры федеральных исполнительных органов	+0,5
Назначение на должность председателя правительства	0
Осуществление общим руководством правительства	+1
Трансформировалось полномочие в области исполнительной власти, если ранее президент назначал и отстранял от должности заместителей председателя правительства и федеральных министров по представлению главы правительства, в соответствии с новой редакцией Конституции он осуществляет данное полномочие после утверждения их кандидатур парламентариями нижней палаты	+0,5
Поделился полномочием относительно назначения на должности руководителей ключевых министерств (МВД, МИД, юстиции и т. д.) с Советом Федерации	0
Формирование высших судебных инстанций	0
Генпрокурора, его заместителей, прокуроров регионов и иных специализированных прокуратур назначал и отстранял от должности СФ по представлению президента, в новой редакции конституции верхняя палата лишь проводит консультации с президентом, который назначает вышеназванных лиц	+0,5

Полномочия президента России	Значение индекса (балл)
Формирование Счётной палаты	0
Формирование Госсовета	+1
Увеличилась президентская квота относительно назначаемых им представителей РФ в верхней палате парламента	+0,5
Приращение	4

Источник: подсчитано автором на основании ст. 83–89 Конституции РФ

Значимым с точки зрения определения формы правления является *полномочие главы государства по осуществлению общего руководства правительством* (тогда как ранее он лишь обладал правом председательствовать на его заседаниях, за что можно присвоить ещё **(+1)** балл), при этом сохраняется должность председателя правительства, который в любой момент может быть отрешён от должности президентом. Наделение президента данным полномочием свидетельствует о том, что форма правления современной России постепенно даже де-юре делает крен в сторону президентской республики.

Трансформировалось и ещё одно полномочие главы государства в области исполнительной власти: если ранее *президент назначал и отстранял от должности заместителей председателя правительства и федеральных министров* по представлению главы правительства, то в соответствии с новой редакцией Конституции он *осуществляет* данное полномочие *после утверждения их кандидатур парламентариями нижней палаты* (правда, в случае трёхкратного отклонения ГД предложенных председателем правительства кандидатур, если 1/3 должностей членов правительства остались вакантными, Президент вправе распустить ГД, что добавляет главе государства еще одно конституционное основание для роспуска нижней палаты), за что добавляем ему еще **(+0,5)** баллов. В соответствии с поправками *президент поделился своим полномочием относительно назначения на должности руководителей ключевых министерств (МВД, МИД, юстиции и т. д.) с Советом Федерации, который проводит с президентом консультации относительно данных назначений, т. к. содержание данного полномочия главы государства осталось практически без изменений, присваиваем 0 баллов*. Законодательному уточнению подверглось и *полномочие по формированию высших судебных инстанций*, структуру которых определяет президент, представляющий СФ кандидатуры судей ВС и КС, т. к. данное полномочие лишь уточняет ранее действующее конституционное предписание, ставим **0 баллов**.

Если до внесения поправок 2020 г. *Генпрокурора, его заместителей, прокуроров регионов и иных специализированных прокуратур назначал и*

отстранял от должности СФ по представлению президента, то в новой редакции Конституции верхняя палата лишь проводит консультации с президентом, который *назначает вышеназванных лиц (+0,5)*. Практически без изменений в отношении потенциала президентских полномочий остался вопрос о *формировании Счётной палаты*, главу которой с 2020 г. назначает Совет Федерации (а не Госдума, как было ранее), однако все кандидатуры аудиторов по-прежнему предлагает президент (**0 баллов**). Добавилось полномочие, получившее конституционное закрепление в 2020 г., о *формировании президентом Госсовета (+1)*. Увеличилась *президентская квота относительно назначаемых им представителей РФ в верхней палате парламента* с 17 до 30 сенаторов, причём семь из них могут получить свои должности пожизненно (**+0,5**).

Следует заметить, что с 1993 г. до 2020 г. изменения касались только двух полномочий парламента и двух полномочий президента. Тогда как в 2020 г. – уже 13 полномочий парламента и 10 полномочий президента.

Таким образом, суммируя полномочия, которыми институт президентской власти дополнился после конституционной реформы, получаем **+4** балла к имеющимся в 2014 г. 32,5 баллам, что составляет **36,5** баллов. Конституционная реформа ещё раз наглядно продемонстрировала укрепление президентской вертикали власти (36,5 баллов) в отношении парламентских полномочий (составляющих в совокупности 23 балла), разрыв составляет 13,5 баллов, что свидетельствует о сохраняющейся ключевой роли президента в системе публичной власти в современной России, нивелировании института парламентаризма в постсоветской России и законодательной ветви власти, ставшей придатком института президента и выразителем его воли.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

К числу отличительных черт парламентской модели принято относить главенствующее положение парламента в системе органов власти, закреплённый конституционно порядок формирования кабинета министров (правительства) парламентом большинством. Правительство ответственно перед парламентом, который обладает правом вотума доверия (или недоверия), что может привести к отставке правительства.

Характеризуя положение российского парламента, сложившееся в ходе принятия в 1993 г. действующей российской конституции и последующих за этим конституционных преобразований (осуществляющихся с 2008 по 2020 гг.), стоит отметить, что ряд функций, свидетельствующих о реальной роли парламента в политической системе страны, хоть и в купированном виде, присутствует. На основании юридически закреплённых положений в конституции предусматривался порядок назначения главы правительства президентом после получения согласия Госдумы (пусть и носящего формальный характер, т. к. в

случае трёхкратного отклонения предложенных им кандидатур нижняя палата подлежит роспуску), также Думе предоставлялось право выражения вотума недоверия (либо в отказе доверия) правительству, хотя решение о его отставке и может приниматься лишь в случае поддержки последней президентом.

В ходе осуществлённого индексного анализа полномочий парламента было установлено, что изначально в тексте Основного закона (1993 г.) был закреплён превалирующий статус президента, полномочия которого (30,5 баллов) превосходили полномочия обеих палат парламента (составившие в совокупности 16,5 баллов). С помощью сопоставления их значимости для политической практики госстроительства приходим к выводу, что практически все кадровые назначения президент осуществляет самостоятельно либо совместно с палатами российского парламента, которые лишь высказывают одобрение предложенных им кандидатур на должность. Помимо значительных полномочий в области исполнительной власти (фактически единолично формирует состав правительства, принимает решение о его отставке и т. д.), может оказывать воздействие на законодательную власть (назначение парламентских выборов, роспуск ГД, право законодательной инициативы и т. д.). Это свидетельствует о том, что первоначально юридически закреплённые в конституции президентские полномочия превалируют над полномочиями парламента, а политическая практика их реализации свидетельствует о зависимой роли парламента от президента.

Проследив динамику конституционных преобразований 2008, 2014 и 2020 гг., затронувших полномочия парламента и президента, мы установили, что значение индекса президентских полномочий увеличилось с 30,5 до 36,5 баллов, тогда как парламентских – выросло с 16,5 до 23 баллов (табл. 6).

Таблица 6 / Table 6.

Индексный анализ значимости российского парламента
в период 1993–2020 гг. / Index analysis of the significance of the Russian
parliament in the period 1993–2020

Год принятия Конституции или конституционных изменений	Индекс полномочий парламента	Индекс полномочий президента	Дельта индексов
1993	16,5	30,5	14
2008	17,5	30,5	13
2014	18	32,5	14,5
2020	23	36,5	13,5

Институт президентской власти укрепил свои роль и место в системе публичной власти, что свидетельствует о подчинённом характере российского парламента, играющего роль «второй скрипки» в оркестре высших

органов государственной власти. Об этом наглядно свидетельствуют такие конституционно закреплённые полномочия, как функция главы государства по формированию системы прокуратуры. Госдума де-юре приобрела право на участие в формировании состава правительства, однако одновременно с этим у главы государства добавилось ещё одно основание для роспуска нижней палаты парламента, в случае если она трижды отклонит представленные председателем правительства кандидатуры на должность своих заместителей и федеральных министров.

Все вышеперечисленные обстоятельства свидетельствуют о расширении президентских полномочий на фоне незначительной корректировки парламентских полномочий. Роль и место законодательного (представительного) госоргана в структуре политических институтов, компетентность и профессионализм парламентариев, их ответственность перед избирательным корпусом напрямую зависят от тех, кто их избирает. Парламент не только выступает органом власти, разрабатывающим и принимающим законы, но и представляет интересы различных социальных групп.

Как нам представляется, для дальнейшего эффективного развития института парламента в нашей стране требуется перераспределение властных полномочий между ключевыми политическими акторами с целью большей сбалансированности разделения властей. Среди таких шагов можно назвать повышение ответственности парламентского большинства в определении структуры правительства; изменение способа формирования Совета Федерации путём прямых выборов сенаторов (как было в переходный период с 1993–1995 гг.) и т. п.

ЛИТЕРАТУРА

1. Абрамов А. В., Рыбина М. В., Давыдова Н. П. Абсентеисты как политическая страта современного российского общества // Известия МГТУ «МАМИ». 2013. Т. 6. № 1. С. 31–36.
2. Авакян С. А. Конституционная реформа 2020 и российский парламентаризм: реальность, решения, ожидания // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 3. С. 7–33. DOI: 10.18384/2310-6794-2020-3-7-33
3. Авдеев Д. А. Особенности республиканизма российской формы правления // Современное право. 2021. № 12. С. 5–12.
4. Авдеев Д. А. Парламентаризм в России: исторический опыт и тенденции развития // Парламентаризм: исторические практики и современные формы : материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвящённой 110-летию парламентаризма в России и 1000-летию Русской Правды, 150-летию Императорского Русского исторического общества, Тюмень, 27–28 апреля 2016 г. Тюмень: Тюменский государственный университет, 2016. С. 8–12.
5. Алексеев Р. А. Конституция Российской Федерации: история поправок // Вестник Московского государственного областного университе-

- та (электронный журнал). 2021. № 1. URL: www.evestnik-mgou.ru (дата обращения: 04.01.2022).
6. Горылев А. И. Правовая природа современного парламентаризма // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. Серия: Право. 2002. № 1. С. 102–110.
 7. Ежов Д. А. Выборы депутатов Государственной Думы Российской Федерации восьмого созыва: тенденции и прогнозы // Власть. 2021. Т. 29. № 3. С. 91–93.
 8. Зазнаев О. И. Индексный анализ президентской власти (на примере России) // Вестник Самарского государственного университета. 2005. № 4 (38). С. 20–26.
 9. Зазнаев О. И. Институт президентства в условиях политической турбулентности: общемировые тенденции // Казанский социально-гуманитарный вестник. 2020. № 2 (43). С. 19–25.
 10. Зазнаев О. И. Парламентаризация в постсоветских странах // Учёные записки Казанского государственного университета. Серия: Гуманитарные науки. 2009. Т. 151. № 1. С. 119–130.
 11. Зазнаев О. И. Смешанные формы правления, или как масло соединяется с водой // Полис. Политические исследования. 2005. № 4. С. 158–171.
 12. Керимов А. А. Парламентаризм как фактор легитимности политической власти в современной России. Екатеринбург: Издательство Уральского университета, 2015. 304 с.
 13. Парламентское право России : монография / А. И. Абрамова, В. А. Витушкин, Н. А. Власенко, Н. С. Волкова, С. А. Грачева, А. Я. Капустин, М. А. Мещерякова, С. Е. Нарышкин, Л. А. Нудненко, А. В. Павлушкин, А. Е. Петров, Т. Я. Хабриева, Е. А. Юртаева; под ред. Т. Я. Хабриевой. М.: Издание Государственной Думы, 2013. 400 с.
 14. Романов Р. М. Парламентаризм: теория, история и современность : учебное пособие для студентов высш. и сред. специальных учебных заведений, обучающихся по гум. специальностям. М.: МИРОС, 2002. 295 с.
 15. Федорченко С. Н. Парламентские выборы в Германии: электоральные процессы на востоке страны // Журнал политических исследований. 2018. Т. 2. № 1. С. 31–47.
 16. Филиппова Н. А. Парламенты постсоветских государств: факторы доминирования и маргинализации // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. 2006. Т. 2. № 1. С. 140–158.
 17. Хеллман Д. Конституция и экономическая реформа в переходный период // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1998. № 2 (23). С. 78–88.
 18. Шаклеин Н. И. Из истории российского парламентаризма // История государства и права. Федеральный журнал: Научно-правовое издание. 2008. № 19. С. 14–20.
 19. Шульженко Ю. Л. Понятие «парламентаризм» в современной отечественной науке // Труды Института государства и права РАН. 2017. Т. 12. № 5. С. 14–36.

20. Яценко И. С. Современный российский и западный парламентаризм: опыт, проблемы, перспективы // Правовые вопросы российской государственности : сборник научных трудов. М.: Академия налоговой полиции ФСНП России, 2002. С. 67–72.
21. Frye T. A Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies // Comparative Political Studies. 1997. Vol. 30. № 5. P. 523–552.
22. Krouwel A. Measuring presidentialism of Central and East European countries. Amsterdam: Vrije Universiteit, 2003. 23 p.
23. Shugart M. S., Carey J. M. Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. 316 p.

REFERENCES

1. Abramov A. V., Rybina M. V., Davydova N. P. [Absenteeists as a political stratum of modern Russian society]. In: *Izvestiya of MGTU "MAMI"* [Izvestiya MGTU "MAMI"], 2013, vol. 6, no. 1, pp. 31–36.
2. Avakyan S. E. [The 2020 Constitutional reform and Russian Parliamentarism: reality, decisions, expectations]. In: *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Seriya: Yurisprudentsiya* [Bulletin of the Moscow State Region University. Series: Jurisprudence], 2020, no. 3, pp. 7–33. DOI: 10.18384/2310-6794-2020-3-7-33
3. Avdeev D. A. [Features of the republicanism of the Russian form of government]. In: *Sovremennoe pravo* [Modern law], 2021, no. 12, pp. 5–12.
4. Avdeev D. A. [Parliamentarism in Russia: historical experience and development trends]. In: *Parlamentarizm: istoricheskie praktiki i sovremennye formy : materialy Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, posvyashchennoi 110-letiyu parlamentarizma v Rossii i 1000-letiyu Russkoi Pravdy, 150-letiyu Imperatorskogo Russkogo istoricheskogo obshchestva, Tyumen', 27–28 aprelya 2016 g.* [Parliamentarism: historical practices and modern forms : Russian Scientific and Practical Conference dedicated to the 110th anniversary of Parliamentarism in Russia and the 1000th anniversary of the Russkaya Pravda, the 150th anniversary of the Imperial Russian Historical Society, Tyumen, April 27–28, 2016]. Tyumen, Tyumen State University Publ., 2016, pp. 8–16.
5. Alekseev R. A. [The Constitution of the Russian Federation: the history of amendments]. In: *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta (elektronnyi zhurnal)* [Bulletin of Moscow Region State University (e-journal)], 2021, no. 1. Available at: www.evestnik-mgou.ru (accessed: 04.01.2022).
6. Gorylev A. I. [The legal nature of modern parliamentarism]. In: *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N. I. Lobachevskogo. Seriya: Pravo* [Bulletin of the Nizhny Novgorod University named after N. I. Lobachevsky. Series: Law], 2002, no. 1, pp. 102–110.
7. Ezhov D. A. [Elections of deputies of the State Duma of the Russian Federation of the eighth convocation: trends and forecasts]. In: *Vlast'* [The Authority], 2021, vol. 29, no. 3, pp. 91–93.

8. Zaznaev O. I. [The index analysis of presidential power (the case of Russia)]. In: *Vestnik Samarskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of Samara State University], 2005, no. 4 (38), pp. 20–26.
9. Zaznaev O. I. [The institute of presidency in the conditions of political turbulence: worldwide trends]. In: *Kazanskii sotsial'no-gumanitarnyi vestnik* [Kazan Socio-humanitarian Bulletin], 2020, no. 2 (43), pp. 19–25.
10. Zaznaev O. I. [Parliamentarization in post-Soviet countries]. In: *Uchenye zapiski Kazanskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye nauki* [Proceedings of Kazan University. Humanities Series], 2009, vol. 151, no. 1, pp. 119–130.
11. Zaznaev O. I. [Mixed forms of government, or how oil will mix with water]. In: *Polis. Politicheskie issledovaniya* [Polis. Political Studies], 2005, no. 4, pp. 158–171.
12. Kerimov A. A. *Parlamentarizm kak faktor legitimnosti politicheskoy vlasti v sovremennoj Rossii* [Parliamentarism as a factor of legitimacy of political power in modern Russia]. Yekaterinburg, Ural University Press Publ., 304 p.
13. Abramova A. I., Vitushkin V. A., Vlasenko N. A., et al. *Parlamentskoe pravo Rossii* [Parliamentary Law of Russia]. Moscow, Edition of the State Duma Publ., 400 p.
14. Romanov R. M. *Parlamentarizm: teoriya, istoriya i sovremennost'* [Parliamentarism: theory, history and modernity]. Moscow, MIROS Publ., 2002. 295 p.
15. Fedorchenko S. N. [Parliamentary elections in Germany: electoral processes in the east]. In: *Zhurnal politicheskikh issledovaniy* [Journal of Political Studies], 2018, vol. 2, no. 1, pp. 31–47.
16. Filippova N. A. [Parliaments in post-Soviet states: factors of dominance and marginalization]. In: *Politicheskaya ekspertiza: POLITEKS* [Political Expertise: POLITEKS], 2006, vol. 2, no. 1, pp. 140–158.
17. Hellman D. [Constitution and economic reform in the transitional period]. In: *Konstitutsionnoe pravo: vostochnoevropeiskoe obozrenie* [Constitutional Law: Eastern European Review], 1998, no. 2 (23), pp. 78–88.
18. Shaklein N. I. [From the history of Russian parliamentarism]. In: *Istoriya gosudarstva i prava. Federal'nyi zhurnal: Nauchno-pravovoe izdanie* [History of State and law. Federal Journal: Scientific and Legal publication], 2008, no. 19, pp. 14–20.
19. Shulzhenko Yu. L. [The concept of “parliamentarism” in the modern Russian science]. In: *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN* [Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences], 2017, vol. 12, no. 5, pp. 14–36.
20. Yatsenko I. S. [Modern Russian and Western parliamentarism: experience, problems, prospects]. In: *Pravovye voprosy rossiiskoi gosudarstvennosti : sbornik nauchnykh trudov* [Legal issues of Russian statehood : collection of scientific papers]. Moscow, Tax Police Academy of the Federal Tax Service of Russia Publ., pp. 67–72.
21. Frye T. A Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies. In: *Comparative Political Studies*, 1997, vol. 30, no. 5, pp. 523–552.

22. Krouwel A. Measuring presidentialism of Central and East European countries. Amsterdam, Vrije Universiteit, 2003. 23 p.
23. Shugart M. S., Carey J. M. Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge, Cambridge University Press, 1992. 316 p.

ДАТА ПУБЛИКАЦИИ

Статья поступила в редакцию: 27.01.2022

Статья размещена на сайте: 22.04.2022

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Алексеев Роман Андреевич – кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры политологии и права Московского государственного областного университета; e-mail: alekseev.r555@mail.ru

Roman A. Alexeev – Cand. Sci. (Political Sciences), Assoc. Prof., Department of Political Science and Law, Moscow Region State University; e-mail: alekseev.r555@mail.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ / FOR CITATION

Алексеев Р. А. Современный российский парламент: оценка политической значимости по результатам индексного анализа // Вестник Московского государственного областного университета (электронный журнал). 2022. № 2. URL: www.evestnik-mgou.ru

Alexeev R. A. Modern Russian parliament: assessment of political significance according to the results of index analysis. In: *Bulletin of Moscow Region State University (e-journal)*, 2022, no. 2. Available at: www.evestnik-mgou.ru