

Д.А. Авдеев,
кандидат юридических наук, доцент
Института государства и права
Тюменского государственного университета
ronner@mail.ru

О форме правления в Российской Федерации

Аннотация: в статье раскрывается специфика российской модели республиканской формы правления. На основе проведенного анализа различий республиканских форм правления автор предпринимает попытку выявить наличие тех или иных признаков форм правления и показать особенности отечественной формы правления.

Ключевые слова: форма правления, виды республик, организация государственной власти, российская форма государственного правления.

Summary: the unifications of the domestic model of republican form of government are the theme of this article. According to the results of former analysis of different types of the republic, the author takes an effort to outline some characteristics of the form of government and to show some specialties of the domestic form of government.

Key words: form of governing, types of republics state powers, organization of the state power, russian form of the state governing.

Конституция 1993 г. определяет Российскую Федерацию как правовое демократическое государство с республиканской формой правления, без указания на ее разновидность. Если же обратиться к опыту зарубежных государств, то, как правило, в конституционном акте указывается конкретный вид формы правления. В частности, в Конституции Казахстана говорится, что Республика Казахстан является унитарным государством с президентской формой правления. В Конституции Туркменистана закрепляется, что государственное правление осуществляется в форме президентской республики. В Конституции Греции провозглашается, что государственный строй Греции — парламентская республика. Аналогичное определение мы можем встретить в Основном законе Болгарии.

Обобщающее определение формы правления как республики также встречается в конституциях ряда зарубежных стран. Например, в Основном законе ФРГ указывается, что Федеративная Республика Германия является демократическим и социальным федеративным государством. Конституция Польши провозглашает Республику как демократическое правовое государство, осуществляющее принципы социальной справедливости. Следует отметить, что в ряде национальных конституций употребляется такая характеристика формы государственного устройства, как «демократическая республика» (Латвии, Словении, Эстонии и др.).

Анализ норм российской Конституции не позволяет со всей очевидностью определить, к какому виду республики следует относить форму правления в

России. В связи с этим в правовой науке высказываются различные мнения относительно отечественной формы правления.

Конституция Российской Федерации 1993 г., по словам И.А. Кравца, отражает процесс становления смешанной формы правления, в рамках которой «сочетаются черты президентской и парламентской республики»¹. В.Е. Чиркин считает Россию полупрезидентской, полупарламентской республикой с доминирующим положением Президента². Анализируя конституционные положения Основного закона, А.Н. Кокотов тоже характеризует форму правления как смешанную с очень большими полномочиями Президента³. В свою очередь М.В. Баглай, сравнивая «нынешнюю российскую форму правления» с иными, заключает, «что это скорее полупрезидентская республика, но с более широкими полномочиями Президента»⁴.

О.Е. Кутафин склоняется к характеристике отечественной формы правления как полупрезидентской республики, называя ее президентско-парламентской⁵. Однако, по справедливому замечанию И.Г. Шаблинского, с характеристикой российской формы как «президентско-парламентской» «не все ясно»⁶.

А.В. Мелехин полагает, что с формальной юридической точки зрения в России полупрезидентская республика, однако «в реальности существующая модель государственного управления ближе к президентской республике. В то же время Конституция России допускает возможность изменения формы государственного управления в сторону парламентской республики»⁷. Как считает З.Н. Курдюкова, из текста действующей Конституции следует, что по структуре государственного механизма формой правления в России является парламентская республика⁸.

По мнению А.Н. Мещерякова, российская форма правления ближе к латиноамериканской модели, которая характеризуется нарушением равновесия власти в сторону президента⁹. Анализируя особенности республиканской формы правления, Н.А. Сахаров отмечал, что она обладает

¹ Кравец И.А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). М.: Новосибирск, 2001. С. 49.

² См.: Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998. С. 292.

³ См.: Конституционное право России : учебник / отв. ред. А.Н. Кокотов и М.И. Кукушкин. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2007. С. 106.

⁴ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации : учебник. 6-е изд., изм. и доп. М., 2007. С. 142.

⁵ См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2006. С. 153.

⁶ Шаблинский И.Г. К истории рождения современной российской формы правления // Государство и право. 2008. № 6. С. 114.

⁷ Мелехин А.В. Теория государства и права : учебник, учебно-методические материалы. 2-е изд., доп. и перераб. М., 2009. С. 133.

⁸ См.: Курдюкова З.Н. Теоретические проблемы политической формы современного государства // Правовая политика и правовая жизнь. 2009. № 4. С. 62.

⁹ См.: Мещеряков А.Н. Конституционные способы воздействия Президента Российской Федерации на исполнительную власть и связанные с ними особенности российской формы правления // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 5. С. 22.

признаками афро-азиатской модели президентства¹. Ю.В. Соломанина обосновывает в своей диссертации наличие в России всех признаков «суперпрезидентской» республики².

Высказываются и более решительные и весьма конструктивные точки зрения относительно отечественной формы правления. Как полагает Л.Д. Воеводин, «непредвзятый научный анализ существующих у нас основ конституционного строя... скорее можно представить в форме некой “выборной монархии”»³. Анализируя систему организации власти и складывающийся порядок замещения президентского кресла, Е.А. Лукьянова заключает, «что формой правления в нашей стране является выборная дуалистическая монархия с институтом престолопреемства»⁴.

Как видим, «палитра» взглядов на характеристику формы правления Российского государства весьма богата. При этом следует отметить, что ученые, анализируя одни и те же положения конституционного текста, приходят порой к диаметрально противоположным выводам.

Именно нормы Конституции, устанавливающие компетенцию высших органов государственной власти, а также «конституционную схему» их взаимоотношений между собой, послужили основой научной полемики о форме правления в Российской Федерации. Эти конституционные положения берут начало с работы Конституционной комиссии и Конституционного совещания по подготовке проекта будущего основного закона страны. Поэтому формулировка с «республиканской формой правления» явилась своеобразным компромиссом на заключительном этапе разработки конституционного проекта России 1993 г.

По верному замечанию И.Г. Шаблинского, во время работы Конституционного совещания большинство его участников «смутно представляло себе то, какой должна быть проектируемая форма с точки зрения классической теории конституционного права»⁵, не было «четкой концепции» у представителей правового Управления Президента. Таким образом, форма правления рождалась в ходе обсуждений и дебатов во время работы Конституционного совещания.

В.Д. Зорькин, будучи в 1990 г. экспертом Конституционной комиссии, отмечал, что «не следует абсолютизировать или идеализировать ту или иную форму правового демократического устройства. Вместе с тем следует определить относительно формы правления Российской Федерации с учетом как преимуществ, так и недостатков той или иной формы под углом зрения конкретно-исторических особенностей страны, разнообразных факторов, влияющих на политический строй, расстановки сил, характера и уровня политической культуры и так далее. Важно осознать, что закладываемая в Конституцию юридическая конструкция формы правления должна быть вы-

¹ См.: Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. М., 1994. С. 20.

² См.: Соломанина Ю.В. Республиканская форма правления в России: история и современность : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2007. С. 23.

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

⁴ Лукьянова Е.А. Некоторые проблемы Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15. С. 6.

⁵ Шаблинский И.Г. Указ. соч. С.111.

работана не на основе сиюминутных настроений, а исходя из стратегических целей и интересов»¹.

При разработке конституционного текста обсуждался еще один, не менее важный вопрос, который, по сути, и предопределял будущую форму правления Российской Федерации: каким быть Президенту. Ведь в рамках и парламентской, и президентской, и полупрезидентской форм правления Президент может иметь совершенно разный политический «вес». Разработчику, кроме выбора самой формы правления, требовалось принять принципиальное решение относительно того, какой властью должен обладать Президент: номинальной, полной или же реальной, но функционально ограниченной². От этого зависело, кому будет принадлежать право формировать правительство и, соответственно, перед кем оно (правительство) будет нести ответственность за результаты своей деятельности.

По замечанию Е.А. Лукьяновой, роль главы Российского государства как координатора и верховного политического арбитра далека от роли президентов республик с президентской или смешанной (полупрезидентской) формами правления. По сути, государственная власть в России имеет явно выраженную авторитарную направленность³. Конституционные полномочия Президента по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти позволяют с уверенностью говорить о сосредоточении в его руках значительного объема власти. А «чрезмерная власть, — по словам Д.А. Керимова, — внезапно представленная в республике гражданину, образует монархию и дальше больше, чем монархию... В республике же гражданин, завладевший чрезвычайной властью, имеет гораздо большую возможность злоупотреблять ею, т. к. тут он не встречает никакого противодействия со стороны, не предусмотревшей этого обстоятельства»⁴.

Конституционная комиссия по проекту основного закона не пыталась строить «систему органов государственной власти, основанную на ведущей роли парламента»⁵, она старалась в рамках полупрезидентской системы совместить «сильного» Президента и «сильный» парламент, создавая «на три четверти президентскую республику»⁶. Однако именно «сильный» парламент, как представляется, оказался «слабым звеном» этого проекта, не позволившим ему реализоваться в политических условиях того исторического момента⁷.

¹ Зорькин В.Д. О Президенте в конституционном строе РФ // Конституционный вестник. 1990. № 2.

² См.: Авакьян С.А. Конституционное право России : учебный курс : в 2 т. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2007. Т. 2. С. 284.

³ См.: Лукьянова Е.А. Указ. соч. С. 6.

⁴ Керимов Д.А. Проблемы общей теории права и государства : учебное пособие. 2-е изд. Тюмень, 2005. С. 587.

⁵ Конституция Российской Федерации. Федеральные конституционные законы «О Государственном флаге Российской Федерации», «О Государственном гербе Российской Федерации», «О Государственном гимне Российской Федерации» : историко-правовой комментарий М.В. Баглая. 2-е изд., перераб. М., 2008. С. 6.

⁶ Румянцев О.Г., Страшун Б.А. Три четверти президентской республики. О поисках формы правления в России // Независимая газета. 1992. 10 апр.

⁷ См.: Зуйков А. Президент для России: от идеи до Главы 4. Ч. 2. Формирование института (1991–1993 годы) // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 4. С. 36.

В итоге проектных работ по созданию текста Конституции были сформулированы компромиссные варианты, которые выражаются в следующем. Во-первых, назначение Председателя Правительства возможно лишь при условии одобрения представленной Президентом кандидатуры Государственной Думой. Казалось бы, такое условие характерно для стран со смешанной формой правления. Однако Конституционный Суд снял все сомнения в отношении порядка назначения Председателя Правительства, постановив, что Президент вправе предлагать одну и ту же кандидатуру все три раза и, после трехкратного отклонения представленных кандидатур — распустить Думу. Таким образом, несогласие депутатского корпуса с кандидатурой Председателя Правительства даже не является формальным препятствием для его назначения.

После назначения Председателя Правительства Президент самостоятельно, уже без всякого, по крайней мере, юридического основания формирует Правительство без участия Государственной Думы, назначая министров из числа предлагаемых Председателем Правительства кандидатур.

Во-вторых, Государственная Дума может выразить недоверие Правительству (вотум недоверия) или же отказать в доверии (резолюция порицания), однако окончательно решение принимает, как известно, Президент, который выбирает одну из двух альтернатив: отставку Правительства либо роспуск Думы. Еще ни разу с момента принятия Конституции в 1993 г. Дума не выражала недоверие Правительству, скорее всего, из-за конституционной опасности быть распущенной в этом случае. Ведь выражая недоверие Правительству, депутаты, тем самым, ставят под сомнение деятельность высшего коллегиального органа исполнительной власти, сформированного самим Президентом.

Таким образом, Государственная Дума фактически лишена какого-либо воздействия как на Правительство в целом, так и на министров. Предложенная по инициативе Президента поправка к Конституции, предусматривающая право Государственной Думы заслушивать отчеты о деятельности Правительства, также является неработоспособной нормой, поскольку не содержит механизма воздействия на Правительство со стороны высшего представительного органа государственной власти.

Как видно из приведенных выше характеристик формы правления России, большинство ученых-юристов подчеркивают дисбаланс государственных полномочий в сторону главы государства, что сказывается на его значительном влиянии в политико-правовой жизни Российской Федерации. В России сохраняется лидирующее положение главы государства, который «фактически возглавляет всю систему государственной власти в стране»¹.

Положение Президента как главы государства и как главы исполнительной власти де-факто, взаимоотношения между высшими органами государственной власти Российской Федерации, сложившиеся в политико-правовой действительности, свидетельствуют о том, что отечественная

¹ Конституционное право России : учебник / под ред. Г.Н. Комковой. М., 2005. С. 120.

форма правления больше отвечает признакам президентской республики. Однако формально-юридические положения Конституции не характеризуют ее таковой. В частности, Президент вправе распустить Государственную Думу, формально он не возглавляет Правительство, обладает правом законодательной инициативы и, что самое главное, в России отсутствует принцип разделения властей, в классическом варианте основанный на системе сдержек и противовесов. Данные признаки не свойственны президентской республике.

Неопределенность формы правления, содержащаяся в Конституции РФ, явилась результатом компромиссов ее разработчиков, которые заимствовали в большей степени признаки президентской, нежели парламентской республики. Желание взять самое лучшее от разных видов форм республиканского правления привело, как и следовало ожидать, к своеобразной ее «нестандартизованности».

Российская Федерация не является формально президентской республикой, форму правления в России сложно отнести и к смешанной. Характеризовать отечественную форму правления как парламентскую республику весьма затруднительно, т. к. политическую ответственность Правительство несет перед Президентом, а не перед Государственной Думой. По верному замечанию Д.Ю. Приймака, проблематичной становится и возможность парламентской ответственности Правительства РФ при исполнении главой правительства президентских полномочий. Исполняющий обязанности Президента Председатель Правительства формально не лишен права объявить отставку Правительства при вынесении последнему думского недоверия. Ясно, что он фактически не в состоянии сделать этого, будучи одновременно главой этого Правительства. В такой ситуации парламентский вотум недоверия, равно как и отказ Государственной Думы в доверии Правительству, теряет свой юридический смысл¹.

По верному замечанию В.А. Ачкасова, режим, который сложился на основе данных признаков различных форм правления, является практически воплощением теоретического проекта М. Вебера о «плебисцитарной вождистской демократии»².

По нашему мнению, республиканская форма правления, предусмотренная Конституцией 1993 г., будет еще корректироваться. Другой вопрос, в каком направлении будет осуществляться эта коррекция. Нужна определенная детализация конституционных положений, касающаяся правового статуса органов государственной власти и их взаимодействия между собой. Только это позволит с достоверностью отнести отечественную форму правления к той или иной разновидности.

¹ См.: Приймак Д.Ю. Конституционно-правовой статус Председателя Правительства Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2008. С. 21–22.

² Ачкасов В.А. Президент РФ и Государственная Дума: перспективы взаимоотношений // Правоведение. 1995. № 45. С. 67.
