

ОСОБЕННОСТИ РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ

© 2010 г. Дмитрий Александрович Авдеев¹

Краткая аннотация: закрепление в Конституции РФ республиканской формы правления стало предметом научных дискуссий о том, к какому виду республик следует относить современную отечественную форму государственного устройства. Автор на основе проведенного анализа разновидностей республиканской формы правления предпринимает попытку выявить наличие тех или иных признаков республиканских форм правления и показать особенности отечественной формы правления. Специфике российской модели республиканской формы правления и посвящена данная статья.

Annotation: fixation in the Constitution of the Russian Federation the republican form of government became a theme of scientific discussions about what type of republic is modern domestic form of government. According to the results of former analysis of different types of the republican form of government, the Author takes an effort to outline some characteristics of the republican form of government and to show some peculiarity of the domestic form of government. The unifications of the domestic model of republican form of government are the theme of this article.

Ключевые слова: государственная власть, президент, парламент, полномочия, конституция, принцип разделения властей, Россия, виды республик, признаки и особенности формы правления.

Key words: state powers, president, parliament, authority, constitution, the principle of separation of powers, Russia, types of republics, signs and peculiarity of the form government.

Представление о порядке образования и организации высших органов государственной власти, их взаимоотношений друг с другом и населением дает форма правления, которая вне зависимости от своей разновидности раскрывает:

способ формирования (образования) высших органов государственной власти;

принципы управления (коллегиально или единолично осуществляется управление субъектом, которому принадлежит верховная власть);

структуру высших органов государственной власти;

модели разграничения компетенции между высшими органами государственной власти;

степень участия населения в формировании высших органов государственной власти;

ответственность субъекта, наделенного верховной властью, перед населением.

Многообразие разновидностей форм правления обусловлено рядом обстоятельств. Так, форма правления любого государства предопределяется соотношением политических сил, фактическим местом главы государства, принципами организации публичной власти, складывающихся на их основе взаимоотношений высших органов государственной власти, политической культуры и др.

На форму правления оказывают также существенное влияние иные объективные обстоятельства, например национальный состав населения, природно-климатические условия его проживания, географическое положение, размеры территории государства, исторические условия образования государственности у данного народа и т.д.

Критериями многообразия форм правления могут быть и “определенные религиозные и идеологические мировоззрения тех или иных народов в конкретные времена, в конкретных пространствах и жизненных обстоятельствах... Поэтому, – как верно подмечает Б.А. Осипян, – традиционная религия как надсознательная внутренняя конституция каждого народа может играть и в действительности играет довольно заметную роль в установлении той или иной формы его государственного правления”². Нельзя не согласиться с И.А. Ильиным, что “каждый народ и каждая страна есть живая индивидуальность со своими особыми данными, со своей неповторимой историей, душой и природой”, именно поэтому “каждому народу причитается своя, особая, индивидуальная государственная форма и конституция, соответствующая ему и только ему”³.

¹ Доцент кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета, кандидат юридических наук (E-mail: gonner@mail.ru; моб. тел.: 8-908-865-91-50).

² Осипян Б.А. Причины разнообразия форм государственного правления и устройства // Современное право. 2009. № 1. С. 33.

³ Ильин И.А. Почему мы верим в Россию. Соч. М., 2006. С. 31.

На наш взгляд, особое (ключевое) место среди вышеуказанных факторов принадлежит менталитету и основанному на нем правосознанию, которое является “непосредственным источником правопорядка и всех правовых явлений”⁴. Нельзя не согласиться с И.А. Ильиным, высказывание которого стало, по сути, аксиоматичным, что государственная форма зависит прежде всего от уровня народного правосознания, “нелепо вводить в стране государственную форму, не считаясь с уровнем и навыками народного правосознания”⁵.

Содержание формы правления характеризует два устройства (строения) государственной власти: монархию и республику⁶, которые, в свою очередь, подразделяются на несколько видов. Классическими видами монархии являются абсолютные (неограниченные), дуалистические и конституционные (ограниченные)⁷, хотя встречаются иные классификации. Например, С.Ю. Кашкин классифицирует монархии на абсолютные и конституционные, последние подразделяются на дуалистические и парламентарные⁸. К числу традиционных видов республик относятся: президентская, парламентская и смешанная (полупрезидентская).

Основными отличительными признаками монархии и республики являются: способ формирования главы государства (в порядке престолонаследия или избрание); участие населения в избрании высших органов государственной власти; юридическая ответственность избранных перед избирателями.

Известный русский юрист Ф. Кистяковский подчеркивал, что “юридическое различие между монархией и республикой нужно искать не в компетенции правительственной власти, а в ее организации, именно в юридическом положении носителя этой власти”⁹. При делении формы правления на монархии и республики Н.М. Коркунов рассматривал в качестве основного признака политическую ответственность главы государства. “Именно в этом различии ответственности и безответственности заключается различие президента республики и монарха, а не в объеме

или характере их функций. Президент Северо-Американских Соединенных Штатов пользуется большей властью, нежели английская королева; но президент ответствен перед конгрессом и потому не монарх; английская королева, напротив, безответственна и потому, несмотря на всю ограниченность своей власти, остается все же монархиней”¹⁰.

Происходящие изменения в правовом статусе высших органов государственной власти того или иного государства, а также способы их формирования и отношения между собой способствуют появлению новых типов форм правления. Так, многие исследователи выделяют суперпрезидентские, полупарламентские, монархические республики, теократические, выборные монархии и др.

Появление новых разновидностей монархии и республики свидетельствует о том, что форма правления как один из внешних атрибутов государства, определяющая организацию публичной власти в стране, является довольно гибким динамичным институтом, подверженным изменению в зависимости от политической конъюнктуры. При конституционном закреплении организации публичной власти признаки тех или иных форм правления позволяют конструировать многообразные типы организации власти.

Таким образом, при заимствовании признаков различных форм правления возможно существование многообразных моделей государственного управления. Желание преодолеть недостатки классических видов форм правления путем сочетания их признаков приводит к появлению смешанных (гибридных) форм правления.

В данной статье предметом рассмотрения станет республиканская форма правления, потому как таковая установлена в российской Конституции.

В основе классификации республик лежат различные основания. Так, Г.Ф. Шершеневич в зависимости от степени непосредственного участия народа в осуществлении функций государственного властвования выделял чистые (непосредственные) и представительные республики. К числу непосредственных республик относятся те, где народу принадлежит право непосредственного участия в осуществлении законодательной функции. В представительных же республиках непосредственно управление осуществляется уполномоченными от народа учреждениями, а са-

⁴ Ильин И.А. Путь к очевидности. М., 1993. С. 247.

⁵ Ильин И.А. Почему мы верим в Россию. С. 31.

⁶ См.: Венгеров А.Б. Теория государства и права. Учебник [для юрид. вузов]. М., 2007. С. 125.

⁷ См.: Теория государства и права. Учебник / Под ред. В.К. Бабаева. М., 2002. С. 90.

⁸ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. В 4-х т. Т. 1–2. Часть Общая. Учебник / Отв. ред. Б.А. Страшун. М., 2000. С. 341.

⁹ Кистяковский Ф. Лекции по общему государственному праву. М., 1912. С. 298.

¹⁰ Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 1894. С. 255.

тому народу принадлежит лишь право избрания своих представителей¹¹.

Заслуживает внимания предлагаемая О.И. Зазнаевым типология республиканских форм правления. Так, в парламентской республике глава государства не избирается всенародно, правительство ответственно перед парламентом. В президентской республике глава государства избирается всенародно, и правительство не несет ответственности перед парламентом. В свою очередь, полупрезидентская республика характеризуется тем, что глава государства избирается всенародно, и правительство ответственно перед парламентом. Для полупарламентской республики свойственно неизбрание главы государства всенародно, правительство не несет ответственности перед парламентом¹².

В современной науке конституционного права встречаются и иные классификации республик. Так, акад. РАН В.С. Нерсесянц выделял две: президентскую, парламентскую, представляющие собой различные варианты реализации принципа разделения властей в государстве¹³. А.С. Автономов классифицирует все республики на парламентские, президентские (дуалистические), республики со смешанной формой правления (полупрезидентские) и монархические¹⁴. М.В. Баглай различает парламентскую, президентскую и полупрезидентскую республики. Отдельно выделяется им и парламентско-президентская, которая близка к полупрезидентской, но отличается от нее более значительной ролью парламента, в том числе и при формировании правительства¹⁵. В.Е. Чиркин, который наряду с президентской и парламентской называет суперпрезидентскую, президентско-монархическую, милитарно-президентскую, полупрезидентско-полупарламентскую¹⁶.

В основе вышеприведенных разновидностей республиканской формы правления лежат различные критерии классификации. Однако считаем, что основными критериями, позволяющими различать виды республик друг от друга, являются,

во-первых, способ формирования правительства, во-вторых, его политическая ответственность и, в-третьих, конституционно-правовой статус главы государства. Так, если правительство формируется президентом, то оно и несет перед ним ответственность. Следовательно, в данном случае речь идет о *президентской* республике. Формирование правительства парламентским большинством и его ответственность перед законодательным органом говорят о *парламентарной* форме правления. Если же правительство формируется президентом с учетом расстановки политических сил в парламенте и несет двойную ответственность (как перед президентом, так и перед парламентом), то можно вести речь о *смешанной* республике.

Отечественная Конституция 1993 г. содержит положение, что Российская Федерация является государством с республиканской формой правления без указания на ее разновидность. Обобщающая формулировка формы правления как республики также содержится в конституциях многих государств. Так, например, в Основном Законе ФРГ (ст. 20) указывается, что “Федеративная Республика Германия является демократическим и социальным федеративным государством”. Конституция Польши провозглашает, что “Республика Польша есть демократическое правовое государство, осуществляющее принципы социальной справедливости”. Следует отметить, что в конституциях иных государств употребляется характеристика формы государственного устройства, как-то: демократическая республика (Латвии, Словении, Эстонии, Италии и др.).

В конституциях других стран указывается конкретная разновидность республиканской формы правления. В частности, в ст. 2 Конституции Казахстана говорится, что “Республика Казахстан является унитарным государством с президентской формой правления”. В Конституции Греции провозглашается: “Государственный строй Греции – парламентская республика”. Аналогичное определение можно встретить в Основном Законе Болгарии.

Неопределенность вида российской республиканской формы правления обусловлена прежде всего теми условиями, в которых разрабатывалась и принималась Конституция 1993 г.: политический кризис, противостояние Верховного Совета, с одной стороны, и президента – с другой. По словам И.А. Кравца, Конституция отражает процесс становления смешанной, или “гибридной”, формы

¹¹ См.: Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. Вып. IV. М., 1912. С. 271.

¹² См.: Зазнаев О.И. Полупрезидентская система: теоретические и прикладные аспекты. Казань, 2006. С. 367.

¹³ См.: Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. Учебник для юрид. вузов и фак-тов. М., 2002. С. 248.

¹⁴ См.: Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. М., 2005. С. 252–256.

¹⁵ См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник. М., 2007. С. 141.

¹⁶ См.: Чиркин В.Е. Конституция: российская модель. М., 2004. С. 134.

правления, в рамках которой “сочетаются черты президентской и парламентской республики”¹⁷.

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”¹⁸, не было “четкой концепции” у представителей Правового управления Президента РФ. Таким образом, форма правления рождалась в ходе обсуждений и дебатов во время работы Конституционного совещания.

По справедливому замечанию В.Д. Зорькина, президентская республика более предпочтительна для России, так как она характеризуется стабильностью и отличается гибкостью, способностью приспосабливаться к различным ситуациям и вариантам реальной расстановки политических сил, оставаясь в рамках правового государства, в отличие от парламентской¹⁹.

При разработке проекта Конституции ключевым был вопрос о будущем статусе главы государства. Ведь в рамках и парламентской, и президентской, и полупрезидентской форм правления президент может иметь совершенно разный политический “вес”. Разработчикам кроме выбора самой формы правления требовалось принять принципиальное решение относительно того, каким быть президенту: номинальным, полномочным или же реальным, но функционально ограниченным²⁰.

Вопрос о роспуске Государственной Думы президентом стал “отправной точкой дебатов о форме правления”. В то время, по сути, два основных варианта конституционного текста предусматривали два противоположных проекта будущей формы правления: президентскую республику, с одной стороны, и парламентскую – с другой. Вариант “А” (вариант В.Д. Зорькина) получил условное название “президентская республика”, а вариант “Б” (вариант Л.Б. Волкова) – “ответственное перед парламентом правительство”. Суть отличия этих двух вариантов упрощенно состояла в следующем: является ли президент только главой государства или он также возглавляет исполни-

тельную власть, существует ли самостоятельное правительство и перед кем оно ответственно?²¹

В итоге полемик и “горячих” обсуждений на общероссийский референдум в декабре 1993 г. был вынесен президентский проект Конституции, который и устанавливал весьма лаконичную и достаточно расплывчатую норму, провозгласившую Российскую Федерацию правовым федеративным демократическим государством “с республиканской формой правления”.

Определяя форму правления для новой России, его создатели, учитывая “авторитарный опыт прошлого”, исходили из международной практики, перенимая модель роли президента как “независимого арбитра”, координатора. Правда, по замечанию Е.А. Лукьяновой, образ главы Российского государства как координатора и верховного политического арбитра далек от роли президентов республик с президентской или смешанной (полупрезидентской) формами правления. По сути, государственная власть в России имеет явно вырвавшуюся авторитарную направленность²². Конституционные полномочия Президента России по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти позволяют с уверенностью говорить о сосредоточении в руках главы государства значительного объема власти. А “чрезмерная власть, – по словам чл.-корр. РАН Д.А. Керимова, – внезапно представленная в республике гражданину, образует монархию и даже больше, чем монархию.., в республике же гражданин, завладевший чрезвычайной властью, имеет гораздо большую возможность злоупотреблять ею, так как тут он не встречает никакого противодействия со стороны, не предусмотревшей этого обстоятельства...”²³.

При сопоставлении тех или иных видов республик с российской формой правления в научной литературе говорится об особенностях, уникальности последней²⁴. Имеются расхождения и

¹⁷ Кравец И.А. Формирование российского конституционализма (Проблемы теории и практики). М.–Новосибирск, 2001. С. 49.

¹⁸ Шаблинский И.Г. К истории рождения современной российской формы правления // Гос. и право. 2008. № 6. С. 111.

¹⁹ См.: Зорькин В.Д. О Президенте в конституционном строе РФ // Конституционный вестник. 1990. № 2. С. 50.

²⁰ См.: Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс. В 2-х т. Т. 2. М., 2007. С. 284.

²¹ См.: Зуйков А. Президент для России: от идеи до Главы 4. Ч. 1. Рождение института (1990–1991 годы) // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 2(69). С. 27.

²² См.: Лукьянова Е.А. Некоторые проблемы Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15. С. 6.

²³ Керимов Д.А. Проблемы общей теории права и государства. Учебное пособие. Тюмень, 2005. С. 587.

²⁴ См.: Боброва Н.А. Реформа власти и перспективы развития авторитарных элементов российской Конституции // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 1; Гончаров В.В. Выборность как принцип формирования и функционирования органов исполнительной власти в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 7; Краснов М.А. Персоналистский режим в России: опыт институционального анализа. М., 2006; Зазнаев О.И. Российская форма правления: прошлое, настоящее и будущее // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 4 (57).

в наименовании отечественной формы государственного управления. В связи с этим попытаемся определить, к какой разновидности республики следует относить российскую форму правления.

Отечественную форму правления характеризуют в основном как смешанную (полупрезидентскую). Например, В.Е. Чиркин считает Россию полупрезидентской, полупарламентской республикой с доминирующим положением президента²⁵. Анализируя положения Конституции РФ, А.Н. Кокотов характеризует форму правления как смешанную с очень большими полномочиями президента²⁶. М.В. Баглай, сравнивая “нынешнюю российскую форму правления” с иными также заключает, “что это скорее полупрезидентская республика, но с более широкими полномочиями президента”²⁷.

Академик РАН О.Е. Кутафин также склонялся к характеристике отечественной формы правления как полупрезидентской республики, называя ее президентско-парламентской²⁸. Однако, по справедливому замечанию И.Г. Шаблинского, с характеристикой же российской формы как президентско-парламентской “не все ясно”²⁹.

Высказываются и иные точки зрения относительно отечественной формы правления. В частности, как полагает Л.Д. Воеводин, «непредвзятый научный анализ существующих у нас основ конституционного строя... скорее можно представить в форме некой “выборной монархии”»³⁰. Рассматривая систему организации власти и складывающийся порядок замещения президентского кресла, Е.А. Лукьянова заключает: стоит признать, “что формой правления в нашей стране является выборная дуалистическая монархия с институтом престолопреемства”³¹. По мнению А.Н. Мещерякова, российская форма правления ближе к латиноамериканской модели президентства, которая характеризуется нарушением равновесия власти в сторону президента³². Анализируя

особенности республиканской формы правления, Н.А. Сахаров отмечал, что она обладает признаками афро-азиатской модели президентства³³.

Ю.В. Соломанина обосновывает наличие в России всех признаков суперпрезидентской республики³⁴.

Правовое положение российского президента и его приоритет по отношению к другим высшим органам государства, по справедливому замечанию В.И. Радченко, позволяет сделать вывод о существовании в России особой формы правления, во многом нетипичной для зарубежных стран³⁵. Однако до сих пор место президента в системе высших органов государственной власти остается дискуссионным.

Одни утверждают, что президент выступает в роли арбитра в системе высших органов государственной власти. Например, Е.И. Козлова отмечает: “Президент занимает особое место в системе органов государственной власти, не входит напрямую, непосредственно ни в одну из трех ее ветвей”³⁶. Н.М. Добрынин обосновывает невключение президента непосредственно ни в законодательную, ни в исполнительную, ни в судебную ветви власти предпосылкой выполнения возложенной на него задачи обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти России³⁷.

Другие ученые говорят не просто об обособленном месте президента в системе высших органов государственной власти, но о существовании самостоятельной президентской ветви власти³⁸. В частности, Г.Н. Чеботарев, анализируя фактическое положение Президента РФ в системе разделения властей, его исключительные полномочия по координации деятельности всех ветвей государственной власти, приходит к выводу, что “реальное исполнение им своих полномочий

²⁵ См.: Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998. С. 292.

²⁶ См.: Конституционное право России. Учебник / Отв. ред. А.Н. Кокотов и М.И. Кукушкин. М., 2007. С. 106.

²⁷ Баглай М.В. Указ. соч. С. 142.

²⁸ См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. Учебник. М., 2006. С. 153.

²⁹ Шаблинский И.Г. Указ. соч. С. 114.

³⁰ Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. Учебное пособие. М., 1997. С. 256.

³¹ Лукьянова Е.А. Указ. соч. С. 6.

³² 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.

³³ См.: Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. М., 1994. С. 20.

³⁴ См.: Соломанина Ю.В. Республиканская форма правления в России: история и современность. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2007. С. 23.

³⁵ См.: Конституционное право России. Учебник / Под ред. Г.Н. Комковой. М., 2005. С. 240.

³⁶ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Указ. соч. С. 378.

³⁷ См.: Добрынин Н.М. Основы конституционного (государственного) права Российской Федерации: 100 вопросов и ответов. Практическое руководство. Современная версия новейшей истории государства. Новосибирск, 2009. С. 112.

³⁸ См.: Зазнаев О.И. Указ. соч. С. 7.

по-прежнему свидетельствует о существовании сильной президентской власти»³⁹.

Некоторые считают, что президент де-факто возглавляет исполнительную власть в Российской Федерации. В.Е. Чиркин утверждает, что по точному смыслу Конституции президенту не принадлежит исполнительная власть, однако на практике именно он возглавляет всю систему исполнительной власти⁴⁰. Г.В. Дегтев также полагает, что, «будучи юридически дистанцирован от всех ветвей власти, президент вместе с тем находится «ближе» к исполнительной»⁴¹.

С нашей точки зрения, президент де-факто возглавляет систему исполнительной власти. Данный вывод следует из предусмотренных Конституцией прерогатив президента и вытекающих из них возможностей, демонстрирующих тесную связь с исполнительной властью. Так, например, формирование федерального правительства (назначение председателя и федеральных министров), а также его отставка фактически осуществляются президентом самостоятельно. Президент может председательствовать на заседаниях правительства, вправе отменять решения последнего. Непосредственно руководство деятельностью ключевых федеральных ведомств осуществляется самим президентом (МИД, МВД, ФСБ, МЧС, Минобороны, Служба внешней разведки и др.). В случае невозможности исполнения обязанностей президента осуществление его полномочий возлагается на председателя правительства (т.е. президентские полномочия остаются в «рамках» исполнительной власти).

Имеет определенное воздействие президент и на исполнительную власть субъектов Федерации. Так, он предлагает кандидатуру на должность высшего должностного лица субъекта РФ. Как гарант Конституции президент вправе приостановить действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации.

Таким образом, объем президентских полномочий свидетельствует о том, что в его руках сосредоточиваются не просто контрольно-распорядительные полномочия в отношении органов исполнительной власти (как федерального, так и

регионального уровней), но и реальная возможность формировать (реорганизовывать) систему и структуру исполнительной власти, определять вектор ее развития. Президент непосредственно руководит 25% федеральных органов исполнительной власти, остальной частью руководит косвенно⁴². Все это дает основание утверждать, что исполнительную власть в России осуществляет на федеральном уровне Правительство, на уровне субъектов – органы исполнительной власти субъектов Федерации, но возглавляет ее Президент.

Соотношение властных полномочий президента, с одной стороны, и полномочий правительства – с другой, в совокупности позволяет говорить о дуалистической природе исполнительной власти. «Принимая во внимание комплексный характер президентских полномочий, – по справедливому замечанию И.А. Кравца, – следует учитывать, что фактически исполнительная власть в России является бицефальной»⁴³.

Таким образом, осуществление исполнительной власти заключается в своеобразном разделении труда между высшим коллегиальным исполнительным органом и главой государства при непосредственном доминировании последнего. С.А. Котляревский утверждал, что существенным свойством исполнительной власти современного конституционного государства является выделение в ней двух ее основных органов – главы государства и правительства⁴⁴.

Следует отметить, что особенность дуализма исполнительной власти заключается не в простом распределении полномочий между высшим коллегиальным органом государственной власти и главой государства, а в возможностях президента вмешиваться в деятельность правительства, используя при этом рычаги субординации, подчинения и ответственности. В частности, председательствуя на заседании правительства, президент может определять (изменять) курс проводимой высшим коллегиальным органом исполнительной власти политики. Фактически положение председателя правительства зависит от политических воззрений и амбиций президента.

Дуалистическая природа российской исполнительной власти была заложена еще до момента принятия Конституции РФ в 1993 г., когда помимо президента в системе высших органов исполни-

³⁹ Чеботарев Г.Н. Особенности реализации конституционного принципа разделения властей в Российской Федерации на современном этапе // Вестник Тюменского гос. ун-та. 2009. № 2. С. 16.

⁴⁰ См.: Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. С. 292.

⁴¹ Дегтев Г.В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы. М., 2005. С. 83.

⁴² См.: Мещеряков А.Н. Указ. соч. С. 20.

⁴³ Кравец И.А. Указ. соч. С. 53.

⁴⁴ См.: Кроткова Н.В. Проблема разделения властей в государственно-правовом учении С.А. Котляревского // Право и политика. 2006. № 11 (83). С. 131.

тельной власти была должность вице-президента, которая в дальнейшем трансформировалась в председателя правительства. Полагаем, что назрела необходимость конкретизировать и, таким образом, разграничить полномочия и функции президента и председателя правительства в сфере исполнительной власти во избежание возможности осуществления их как главой государства, так и главой правительства.

Вышеизложенное позволяет сформулировать некоторые выводы относительно особенностей современной российской формы правления. Однако сначала напомним существенные признаки классических разновидностей республиканской формы правления, чтобы выявить таковые в отечественной модели. Для **президентской** республики характерен внепарламентский способ избрания президента; президент является одновременно главой государства и главой правительства, т.е. он самостоятельно формирует правительство, которое несет перед ним ответственность за свою деятельность; взаимоотношения между президентом и парламентом строятся на принципе разделения властей, в основе которого лежит система сдержек и противовесов (США). В **парламентской** республике президент избирается парламентским путем (парламентом непосредственно или органом, образуемым на парламентской основе). Правительство формируется парламентом и перед ним же несет ответственность. Премьер-министром является лидер партии, победившей на парламентских выборах, в дальнейшем состав правительства зависит от парламентского большинства (Италия, Австрия). **Смешанная (полупрезидентская)** республика заимствует признаки как президентской, так и парламентской. Так, правительство формируется смешанным способом, т.е. президентом, но с учетом партийного большинства, представленного в парламенте, и несет двойную ответственность – перед парламентом и президентом (Франция).

Анализ конституционно-правовых отношений между высшими органами государственной власти Российской Федерации, порядок их образования, сложившиеся в политико-правовой действительности, указывают на то, что отечественная форма правления больше отвечает признакам президентской республики.

Однако формально-юридические положения не характеризуют ее таковой. В частности, президент вправе распустить Государственную Думу, формально он не возглавляет правительство, обладает правом законодательной инициативы, и, самое главное, отсутствует принцип разделения

властей, основанный на системе сдержек и противовесов. Данные признаки не свойственны для президентской республики.

На наш взгляд, о наличии признаков парламентской республики в российской системе организации власти говорить весьма затруднительно по следующим основаниям. Во-первых, политическую ответственность правительство несет перед президентом, а не перед Государственной Думой. Заслушивание ежегодных отчетов правительства о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой, может привести к выражению недоверия (хотя в Конституции не говорится, что это должно быть сделано сразу после заслушивания отчета или его обсуждения). 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 это, будучи одновременно главой правительства. В такой ситуации парламентский вотум недоверия, равно как и отказ Государственной Думой правительству в доверии, теряет свой юридический смысл⁴⁵.

Во-вторых, в нашей стране отсутствует институт контрассигнатуры актов главы государства, что является неотъемлемым атрибутом парламентаризма. По мнению Д.Ю. Приймака, подписание отдельных президентских указов главой Правительства РФ “усилит парламентские начала в государственном правлении России, выраженные недостаточно, повысит статус председателя правительства и центрального правительства в целом, усилит степень ответственности правительства за реализацию президентских решений”⁴⁶.

В-третьих, премьер-министром в государствах с парламентской формой правления является лидер партии, победившей на парламентских выборах. В этом проявляется деятельность правительства, которое заручается поддержкой парламентского большинства. В случае утраты доверия со стороны парламентариев правительство уходит в отставку.

⁴⁵ См.: Приймак Д.Ю. Конституционно-правовой статус председателя Правительства Российской Федерации // Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д., 2008. С. 21, 22.

⁴⁶ Там же. С. 18.

В полупрезидентских республиках правительство, напротив, подотчетно президенту, в руках которого сосредоточено общее руководство исполнительной деятельностью, хотя по конституции исполнительная власть может принадлежать лишь правительству⁴⁷.

Итак, лидирующее положение главы государства, предусмотренное нормами Конституции РФ, свидетельствует о его значительном влиянии в политико-правовой жизни Российской Федерации, президент “фактически возглавляет всю систему государственной власти в стране”⁴⁸.

Исследование особенностей организации высших органов государственной власти в России позволяет выделить следующие особенности отечественной формы правления:

неопределенное место президента в системе высших органов государственной власти затрудняет относить отечественную форму правления к той или иной разновидности республики;

процедура назначения председателя правительства и федеральных министров подтверждает неспособность Государственной Думы фактически влиять на формирование правительства⁴⁹;

правительство несет ответственность только перед президентом;

председатель правительства, будучи лидером партии большинства, не является ее членом и, соответственно, не связан с ней партийной дисциплиной;

дуалистическая природа исполнительной власти;

отсутствие процедуры контрассигнации актов главы государства председателем правительства (соответствующим министром), который брал бы на себя юридическое обязательство по его исполнению;

отсутствие реальной системы сдержек и противовесов при формальном провозглашении принципа разделения властей.

Все это и многое другое позволяет говорить о том, что определить, к какому виду относится современная отечественная форма правления, не

представляется пока возможным из-за наличия множества признаков, заимствованных у президентской и парламентской форм правления, которые были взяты при разработке Конституции РФ. Попытка взять самое лучшее от разных видов форм правления привела, как и следовало ожидать, к своеобразной ее “гибридности”.

Отечественная модель организации государственной власти не укладывается в существующие виды как классических форм правления (президентская, парламентская и смешанная), так и их разновидностей (полупрезидентская и полупарламентская). Российская Федерация не является формально президентской республикой, сложно отнести ее к смешанной (правительство не формируется парламентом, находится вне его контроля) или президентско-парламентской (роль парламента максимально минимизирована).

По словам В.А. Ачкасова, режим, который сложился на основе данных признаков различных форм правления, – практическое воплощение теоретического проекта М. Вебера о “плебисцитарной вождистской демократии”⁵⁰.

Думается, что республиканская форма правления, предусмотренная Конституцией РФ 1993 г., является переходной. Она будет коррелироваться в зависимости от политической конъюнктуры. При этом те или иные изменения возможны без существенных корректировок конституционного текста. Определенная детализация некоторых размытых положений Конституции, касающихся правового статуса органов государственной власти и их взаимодействия, позволит с достоверностью отнести российскую форму правления к той или иной разновидности.

Назрела необходимость в конкретизации и разграничении полномочий между законодательной и исполнительной ветвями власти, основанных на реальной системе сдержек и противовесов. В этой связи представляется логичным, во-первых, установить юридическую ответственность органов публичной власти (и их должностных лиц) за свою деятельность, во-вторых, наделить контрольными (взаимосдерживающими) полномочиями органы публичной власти различных ветвей в отношении друг друга.

Как видим, вопрос, к какому виду республики следует отнести отечественную форму правления, продолжает оставаться открытым, а следовательно, по-прежнему дискуссионным.

⁴⁷ См.: Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. С. 373.

⁴⁸ Конституционное право России. Учебник / Под ред. Г.Н. Комковой. С. 120.

⁴⁹ Немаловажен тот факт, что если при назначении председателя правительства требуется согласие Госдумы, то при его отставке данный вопрос решается исключительно президентом без какого бы то ни было участия парламентариев.

⁵⁰ Ачкасов В.А. Президент РФ и Государственная Дума: перспективы взаимоотношений // Правоведение. 1995. № 45. С. 67.