

ФОРМА РЕСПУБЛИКАНСКОГО ПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ: СУЩНОСТЬ, ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ЕЕ ИЗМЕНЕНИЯ*

В. Г. Баев, Т. Е. Назарова

ФГБОУ ВПО «Тамбовский государственный технический университет», г. Тамбов

Рецензент д-р ист. наук, профессор В. В. Никулин

Ключевые слова и фразы: модель организации высших органов государственной власти; полупрезидентская республика; президентская республика; форма республиканского правления.

Аннотация: Рассмотрена установившаяся в Российской Федерации сущность формы республиканского правления, которая не дает возможности полного ее отнесения к одной из наиболее распространенных республик: президентской или полупрезидентской. Во избежание значительных рисков, ведущих к воспроизводству авторитарных тенденций, необходимы пересмотр и изменение существующей формы республиканского правления. Предложено внести поправки для оптимизации формы правления в действующую Конституцию РФ.

Со дня принятия Конституции Российской Федерации (*далее Конституция РФ*) [1] прошло более 20 лет. С исторической точки зрения период небольшой, но весьма значительный. За этот период не раз поднимался вопрос о соответствии норм основного закона реальному положению дел в стране, о возможности или необходимости внесения изменений в действующую Конституцию РФ или даже о принятии новой. Одним из наиболее дискуссионных как в профессиональном сообществе государствоведов, так и в общественных дискуссиях, является вопрос взаимодействия трех основных составляющих политической власти в стране: Президента РФ, Правительства РФ, Федерального Собрания РФ – парламента. Сумма взаимодействий в рамках данного треугольника определяет форму правления, существенным образом влияет на характер политического режима, складывающегося в Российской Федерации.

Четко определить форму республиканского правления в РФ к настоящему моменту (президентская или полупрезидентская) не представляется

Баев Валерий Григорьевич – доктор юридических наук, кандидат исторических наук, профессор, заведующий кафедрой «Трудовое и предпринимательское право», e-mail: mkkk@admin.tstu.ru; Назарова Татьяна Евгеньевна – студентка, ТамбГТУ, г. Тамбов.

возможным. Причин на это несколько. С одной стороны, в России в наличии имеются минимально необходимые признаки полупрезидентской модели, а именно: Президент РФ не включен ни в одну из ветвей государственной власти, избирается народом; существует дуализм исполнительной власти. Правительство РФ формально несет двойную ответственность перед Государственной Думой и Президентом РФ. С другой стороны, полномочия Президента, Правительства и Федерального Собрания, их взаимоотношения указывают на наличие признаков президентской республики: внепарламентский метод избрания главы государства (путем прямых выборов); формирование Президентом РФ Правительства РФ; промульгация законов; право отставки Правительства РФ. Ни один из предложенных вариантов классифицирующих принципов не представлен в РФ в чистом виде.

Таким образом, существующая модель организации высших органов государственной власти несет в себе значительные риски, способствует воспроизводству авторитарных тенденций, нуждаясь в связи с этим в определенном пересмотре.

Институт президентской власти в том виде, в котором он сегодня существует, закономерно обусловлен всем ходом нашей истории. С давних времен глава государства (царь, император, генеральный секретарь) выступал как защитник народа, как фигура равноудаленная от каких-либо корпоративных, социальных, бюрократических или партийно-политических интересов. Он воспринимался как защитник, арбитр, главный символ государства, носитель суверенитета. Именно данное обстоятельство и сыграло важную роль при формировании статуса главы государства в период создания новой конституции. Но адекватен ли он социально-политическим реалиям современности, отражает ли принцип разделения властей и демократический характер российского государства? По нашему мнению, нет.

В российской модели республики Президент РФ с согласия Государственной Думы, так же как и в других полупрезидентских республиках, назначает Председателя Правительства [1, ст. 83], но при трехкратном неодобрении президентом кандидатуры на должность Председателя Правительства Президент РФ имеет право распустить Государственную Думу. Это позволяет сделать вывод о том, что Президент страны фактически самостоятельно назначает Председателя Правительства, а, следовательно, и своего сподвижника, что не дает права говорить о независимости Правительства от Президента РФ. Свидетельством этого выступает и тот факт, что президент, формально не являясь главой исполнительной власти, имеет значительные полномочия в сфере исполнительной власти [2].

К полномочиям Президента РФ в сфере деятельности исполнительной власти относятся: назначение заместителей Председателя Правительства РФ; возможность председательствовать на заседаниях правительства и фактически таким образом выполнять функции Председателя Правительства РФ; определение политического курса, структуры федеральных органов исполнительной власти, контролирование их деятельности; руководство многими федеральными министерствами и ведомствами, в том числе МИД, ФСБ, МВД и т.д. В настоящее время Президент РФ руководит

деятельностью 20 федеральных органов исполнительной власти, что составляет 25 % от их общего числа. За правительством остается незначительная координация деятельности органов управления, подчиненных непосредственно Президенту РФ. Это привело к созданию на федеральном уровне двух центров руководства деятельностью органов исполнительной власти при доминирующем положении президента и выделению из прямого ведения правительства многих федеральных министерств и ведомств; при этом президент зачастую не успевает достаточным образом контролировать деятельность подотчетных ему органов исполнительной власти [3, с. 75].

Исходя из принципа разделения властей и статуса Президента РФ как главы государства, предполагается равная требовательность, объективность и нейтральность ко всем государственным органам и должностным лицам, то есть президент не должен стеснять самостоятельности правительства.

В Российской Федерации устанавливается формальная ответственность правительства перед парламентом, однако политическая и юридическая судьба правительства определяется исключительно главой государства. Статья 83 Конституции РФ гласит о том, что Президент РФ в любой момент может принять решение об отставке Правительства РФ, не мотивируя и не согласуя ни с кем свое решение. Норма данной статьи указывает на политическую ответственность Правительства РФ перед Президентом РФ. Помимо этого теоретически существует ответственность правительства и перед парламентом в виде выражения последним недоверия [1, ст. 117], однако президент не обязан руководствоваться мнением Государственной Думы. Выражение Государственной Думой недоверия правительству представляется в данном случае лишь способом обратить внимание Президента РФ на несогласие с курсом Правительства РФ [4].

Значимым правомочием президента в сфере взаимодействия с законодательной властью является его право роспуска нижней палаты парламента. Конституционные нормы РФ устанавливают случаи, когда Президент РФ имеет право распустить Государственную Думу, а именно, в случае трехкратного отклонения кандидатура Председателя Правительства, предлагаемого президентом [1, ч. 4 ст. 111] или в случае разрешения правительственного кризиса [1, ч. 3 ст. 117]. Таким образом, Президент РФ получает мощный инструмент воздействия на Государственную Думу, сводящий на нет возможность последней повлиять каким-либо образом на процесс формирования Правительства РФ, скорректировать социально-экономический курс последнего. По сути, реализация Правительством РФ своих конституционных полномочий зависит от усмотрения главы государства в отношении степени свободы Правительства РФ. Иллюзорный характер ответственности правительства перед парламентом говорит о невозможности сколько-нибудь эффективного контроля за деятельностью всей системы исполнительной власти, которая ориентируется на главу государства, вообще ни перед кем не ответственного. Подобная модель не ставит никаких сдержек и противовесов постоянно растущим полномочиям главы государства.

Наиболее оптимальной альтернативой президентализации республиканской формы правления в РФ видится переход к «чистой» полупрези-

дентской модели. Типичным примером полупрезидентской республики является Франция. Отношения ветвей государственной власти, роль президента, его взаимоотношения с правительством и парламентом регулируются Конституцией V Республики Франции, принятой в 1958 году [5, 6]. Президент республики, формально не входя ни в одну из ветвей государственной власти, назначает (согласно ч. 1 ст. 8 Конституции Франции) премьер-министра, прекращает исполнение его функций по представлении им заявления об отставке правительства. В то же время это не означает полное подчинение правительства Президенту Франции [7]. Принцип построения смешанной республики во Франции проявляется в ответственности правительства и перед парламентом (в соответствии со ст. 20 Конституции Франции). В случае неодобрительной оценки действий правительства со стороны нижней палаты парламента, то есть Национального собрания Франции, президент в соответствии со ст. 49, 50 и 8 обязан принять отставку правительства. При формировании правительства президент вынужден учитывать результаты парламентских выборов.

Нормы Французской конституции допускают возможность роспуска президентом нижней палаты парламента, однако ограничивают его тремя условиями: невозможность роспуска в течение одного года после предыдущего роспуска (ч. 2 ст. 12 Конституции Франции) [6], невозможность осуществления роспуска в условиях чрезвычайного положения (ст. 16 Конституции Франции) [6], роспуск не могут осуществлять председатель сената или правительство при исполнении обязанностей президента. Именно невозможность распустить нижнюю палату дважды в год заставляет главу государства учитывать при формировании правительства мнение парламента. Вместе с обязанностью президента отправить правительство в отставку в случае выражения недоверия Национальным собранием и возможностью правительства определять политический курс государства, это создает необходимый баланс, препятствующий излишней концентрации властных полномочий в руках главы государства [5, с. 30–53].

Для оптимизации формы правления предлагаем внести следующие поправки в действующую Конституцию РФ:

- исключить положение основного закона о возможности Президента РФ распустить Государственную Думу в случае трехкратного отклонения кандидатур, предложенных Президентом РФ на должность Председателя Правительства РФ, внося при этом норму о невозможности повторного в течение одного года роспуска Государственной Думы;
- обязать Президента РФ отправлять Правительство РФ в отставку при вынесении вотума недоверия Государственной Думой;
- передать полномочия по формированию основных направлений внутренней политики от Президента РФ Правительству РФ.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с поправками от 30 декабря 2008 г., 5 февраля, 21 июля 2014 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.interlaw.ru/law/docs/10003000/> (дата обращения: 05.02.2015).
2. Президент – Правительство – исполнительная власть: российская модель / под ред. И. Г. Шаблинского. – М. : Изд-во Центра Конституц. исслед. МОНФ, 1997. – 68 с.

3. Чиркин, В. Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование / В. Е. Чиркин. – М. : НОРМА : ИНФРА-М, 2010. – 240 с.
4. Дегтев, Г. В. Становление и развитие института президентства в России / Г. В. Дегтев. – М. : Юрист, 2006. – 237 с.
5. Маклаков, В. В. Французская республика. Конституция и законодательные акты : пер. с фр. / сост.: В. В. Маклаков, В. Л. Энтин ; редкол.: Г. В. Барабашев [и др.]. – М. : Прогресс, 1989. – 448 с.
6. Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 года [Электронный ресурс] // Конституции государств Европейского Союза / под ред. Л. А. Окунькова. – М. : ИНФРА-М – НОРМА, 1997. – С. 665 – 682. – Режим доступа : <http://lawyers-ssu.narod.ru/subjects/constzs/france.htm> (дата обращения: 05.02.2015).
7. Ардан, Ф. Франция: государственная система : пер. с фр. / Ф. Ардан. – М. : Юрид. лит., 1994. – 176 с.

References

1. <http://www.interlaw.ru/law/docs/10003000/> (assecced 5 February 2015).
2. Shablinskii I.G. (Ed.) *Prezident - Pravitel'stvo - ispolnitel'naya vlast': rossiiskaya model'* (President - Government - the executive branch: Russian model), Moscow: Izdatel'stvo Tsentra Konstitutsionnykh issledovaniy MONF, 1997, 68 p.
3. Chirkin V.E. *Glava gosudarstva. Sravnitel'no-pravovoe issledovanie* (The Head of State. Comparative law research), Moscow: Norma, Infra-M, 2010, 240 p.
4. Degtev G.V. *Stanovlenie i razvitie instituta prezidentstva v Rossii* (Formation and development of the institute of presidency in Russia), Moscow: Yurist, 2006, 237 p.
5. Maklakov V.V., Entin V.L. *Frantsuzskaya respublika. Konstitutsiya i zakonodatel'nye akty* (French Republic. Constitution and statutes), Moscow: Progress, 1989, 448 p.
6. <http://lawyers-ssu.narod.ru/subjects/constzs/france.htm> (assecced 5 February 2015).
7. Ardant F. *Frantsiya: gosudarstvennaya sistema* (France: the state system), Moscow: Yuridicheskaya literatura, 1994, 176 p.

The Republican Form of Government in Russia: the Essence of the Problem and Ways of Changes

V. G. Baev, T. E. Nazarova

Tambov State Technical University, Tambov

Key words and phrases: model organization of Supreme bodies of state power; presidential Republic; republican form of government; semi-presidential Republic.

Abstract: The paper explores the essence of the Republican form of government in the Russian Federation; it cannot be classified as presidential or semi-presidential. To reduce significant risks, leading to the revival of authoritarian tendencies, it is necessary to revise and modify the existing forms of Republican government.

© В. Г. Баев, Т. Е. Назарова, 2015