

Какая форма правления существует в современной России?

Чиркин В.Е.

Главный научный сотрудник Института государства и права РАН,
доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ,
Заслуженный юрист РФ
E-mail: vechirkin@yandex.ru

Аннотация. Применение к России (и к другим государствам) термина «полупрезидентская республика» неудачно. В соответствии с конституционными установлениями Россия это гибридная, президентско-парламентарная республика с доминирующим положением Президента РФ в системе государственной власти, а на практике в силу реального соотношения ветвей государственной власти, высших органов государства, прямых и обратных связей органов государства с населением Россия является президентской республикой. В статье указаны признаки президентизма и парламентаризма в данной форме.

Ключевые слова: форма правления России, полупрезидентская, президентско-парламентарная республика

Форма правления — часть системы управления в государстве. Когда-то ей придавалось решающее значение, шел революционный выбор между монархией и республикой, демократия связывалась с последней. Теперь такое различие тоже имеет значение для некоторых развивающихся стран, но для большинства государств оно не является принципиальным. Политический режим в республиках Италии и Франции, с одной стороны, в и в монархиях Великобритании и Испании, с другой, в принципе одинаков, а уровень развития демократии в некоторых государствах с республиканской формой правления гораздо ниже, чем в монархических (сравним, например, монархии Великобритании, Швеции, Японии и республики Алжир, Непал, КНДР). Тем не менее вопрос о форме правления имеет практическое значение не только для развивающихся стран. Его не следует искусственно принижать, отрицая иногда всякую ценность указанного различия.

В каком-то виде вопрос об управлении государством и, следовательно, о форме правления с давних времен присутствовал в менталитете народов, в древних памятниках, рассуждениях мыслителей (например, в Кодексе Хаммурапи (II в. до н.э.), в индийских ведах, уходящих в глубь тысячелетий, в сочинениях античного автора Платона о законах и идеальном государстве (V в. до н.э.). Первым, кто предложил классификацию форм правления в истории и для его времени был Аристотель (IV в. до н.э.). Он различал три правильные формы правления («для общего блага») — монархию, аристократию и политику, последнюю он считал идеальной формой, и три неправильные формы (в интересах самих правящих): тиранию, олигархию и демократию.

Свою классификацию Аристотель создал прежде всего на основе изучения фактического положения, а не юридических норм. В дальнейшем,

однако, на первый план выдвинулись юридические различия (особенно в немецкой литературе), чтобы теперь опять уступить анализу фактического состояния. Без анализа фактических отношений, руководствуясь только юридическими нормами, которые приняты столетия назад, мы получим совершенно неверное представление, например, о форме правления в современной Великобритании. Но и юридическую сторону отбрасывать не следует. Поэтому теперь все шире используется комплексный юридико-фактический подход. С этих позиций мы и рассматриваем форму правления в современной России.

В классификациях Аристотеля переплетались разные явления: то, что потом было обозначено как форма государства в целом, было затем названо политическим (или государственным) режимом и одна из сторон формы государства — форма правления. В дальнейшем подход Аристотеля (с поправками прежде всего в отношении демократии) приняли многие авторы различных стран, но они уточнили терминологию, ввели понятие республики (от римлян *res publica* — общее дело», а не власть одного — монархия), создали классификации внутри понятий монархии (абсолютная, дуалистическая и др.) и республики (президентская, парламентарная и др.).

Однако нередко и в наше время необходимой точности в классификациях форм правления нет (примером может служить рассматриваемое ниже понятие полупрезидентской республики и споры между российскими государствоведами о квалификации формы правления в России¹). К тому же в наше время возникают смешанные (соединяющие различные элементы), гибридные (результат смешения), искаженные и иные новые формы правления. Все это заставляет обратиться

¹ См., напр.: Тарасов О.Н. Особый статус Президента РФ в системе разделения властей. URL: <http://www.sovremennoepravo.ru/m/articles/view>.

к некоторым исходным моментам современной классификации.

По одному из основных вопросов рассматриваемых классификаций в государствоведении и науке конституционного права сложился более или менее общий подход, согласно которому форма правления (монархия, республика и др.) рассматривается разными авторами как элемент более крупного понятия «форма государства». Сначала речь шла только о правовом понятии (о нормах права), но затем изучение практики (например, первоначально — положения безвластного монарха в Великобритании, фактического положения других монархов и президентов) заставило обратиться к фактическому состоянию управления («правления») при той или иной юридически установленной государственной форме.

В истории такой подход развивался следующим образом. Форма правления рассматривалась как элемент формы государства сначала наряду со вторым элементом — формой государственно-территориального устройства (федерация, унитарное государство и др.), затем наравне с двумя элементами — формой государственно-территориального устройства и формой государственного режима (у некоторых авторов — формой политического режима). В редких случаях применяется четырех-составное понятие формы государства, к трем элементам добавляется «политическая динамика»².

Форма правления (иногда говорят — государственного правления) в российской науке теории государства и права рассматривается в широком и узком смысле (в науке конституционного права такой подход не используется). В широком смысле форма правления — это система организации, полномочий и взаимодействия всех органов государства, а также их управленческой деятельности внутри и вне управленческой системы. В узком смысле — это система организации, полномочий, порядка управленческой деятельности и взаимоотношений только высших органов государства — главы государства, парламента и правительства.

В последней характеристике, видимо, можно было бы учесть и некоторые другие высшие органы, например, конституционный суд или иные органы конституционного контроля, а возможно, и некоторые другие органы, деятельность которых имеет принципиальное значение в системе управления государством. Однако такая возможность требует дополнительных исследований.

К системе управления в государстве имеют отношение также местные органы государства и органы местного самоуправления. Еще значительнее роль органов автономных образований (например, в автономной Гренландии, территория которой в десятки раз превышает осталь-

ную территорию своего государства — Дании) и особенно органов субъектов федераций (например, в США или Швейцарии). Но автономии и субъекты федераций (не говоря уже о других, мелких территориальных публично-правовых образованиях) не государства, они осуществляют «местное правление» в рамках полномочий, установленных государством (конституцией государства). Их власть не является государственной властью (иные положения ч. 2 и 4 ст. 5, ст. 73, 77 и других Конституции РФ 1993 г. являются погрешностями, которые объясняются условиями ее принятия), а местные органы государства — это все-таки местное управление, а не «правление» со стороны государства. На наш взгляд, подход с акцентом на высшие органы государства, сложившийся в науке при анализе форм правления, является верным.

Не будем развивать дальше дискуссию по поставленным вопросам, она выходит за рамки данной статьи. Однако, на наш взгляд, в характеристике формы правления помимо системы, полномочий и взаимосвязей определенных высших органов государства следовало бы учесть еще одну составляющую, которая имеет прямое отношение к форме правления в России в связи с вопросом о юридической и фактической сторонах формы правления. Это прямые и обратные связи высшего эшелона управляющих (высших органов и должностных лиц государства) и управляемых (прежде всего населения страны). В некоторых странах мусульманского фундаментализма управленческие связи монарха и возглавляемого им государственного аппарата с подданными (парламента нет, а правительство, состоящее в основном или полностью из близких родственников монарха, возглавляет сам монарх) осуществляются на основе законодательного требования о личной преданности (например, ст. 6 Основного низама Саудовской Аравии 1992 г. содержит формулировку, обращенную к подданным: «слушаю означает повинуюсь»³). Этот принцип является основой отношений халифа (у суннитов), имама (у шиитов) в традиционном мусульманском праве. Такие связи имеют другой характер, чем в демократической республике с периодическими выборами и референдумами, с действующим парламентом, с ответственным перед ним правительством, с непосредственным общением президента с разными общественными объединениями, гражданами. Система «ввода — вывода» информации и принятия решений по управлению действует в таких условиях по-разному. Поэтому мы полагаем, что признак прямых и обратных связей высшего звена управляющих (правлящих от имени государства) и управляемых является существенным при класси-

² Бурлацкий Ф.М. Ленин. Государство. Политика. М., 1970. С. 126.

³ См.: The Basic Law of Government/Highlights of Development in Saudi Arabia. Riyadh. Без года. С. 17.

фикации и особенно при анализе той или иной формы правления.

Как назвать эту четвертую составляющую? Может быть, ее следует обозначить как основы системы прямых и обратных связей правящих и управляемых? Но тогда это предложение тоже требует тщательного обсуждения специалистами.

Традиционно различаются две основные формы правления — монархия и республика. Другие градации, частично названные выше, проводятся внутри них. Жизнь усложняет эти классификации. Существуют выборные монархии (Камбоджа, Малайзия, в последней монарх избирается по очереди на пять лет из числа девяти султанов штатов⁴), были и есть республики с президентами, провозглашенными конституциями пожизненными (первым был Иосип Броз Тито в Югославии, затем пожизненные президенты были провозглашены в Тунисе, Кении, Гвинее, Малави, Туркменистане и других странах⁵), есть даже фактически наследственные президенты (Азербайджан, Сирия, Габон)⁶.

Все эти явления фактического порядка, однако, не отвергают необходимости знать и правильно применять соответствующую юридическую догматику, терминологию. Понятия республики и монархии, другие понятия различных форм правления не отбрасываются, а уточняются (об этом, в частности, свидетельствуют рассматриваемые ниже примеры президентско-парламентарной и парламентарно-президентской республик). Их названия свидетельствуют о преемственности терминологии.

В России монархия была упразднена еще до Октябрьской революции постановлением Временного правительства, которое провозгласило Россию республикой 1 сентября 1917 г. Название этой формы правления (республика) сохранилось при советской власти, но с принципиально иной сущностью и новыми характеристиками: советская республика, республика Советов, республика рабочих и крестьян. Это была совершенно иная республиканская форма правления. Действующая Конституция РФ отвергает терминологию, классовую и тоталитарную суть прежней республики. Статья 1 Конституции РФ содержит другую терминологию. Она говорит о власти народа, а не класса и устанавливает, что наряду с характеристиками демократическое (ст. 1), социальное (ст. 7), светское (ст. 14), федеративное (ст. 1) государство Россия является государством «с республиканской формой правления», «наименования Российской Федерация и Россия равнозначны».

Монархия в России давно ушла из жизни и даже из памяти подавляющего большинства людей. Од-

нако в середине и конце 90-х — начале 2000-х гг. на волнах демократических событий в стране появились немногочисленные группировки, в частности из среды потомков бывших дворян. Некоторые из них на свои немногочисленные собрания надевали царскую офицерскую форму, императорские орден и говорили о желании видеть в России монархию. В Россию приезжали из-за границы члены бывшего императорского дома, но монархические взгляды не получили сколько-нибудь заметного влияния в обществе, а потомки императорской фамилии даже и не поднимали вопроса о восстановлении монархии. Республиканская форма правления утвердилась в менталитете российского народа как единственно возможная.

В мире существовали и существуют различные, в том числе искаженные республиканские формы правления (упомянутая республика с пожизненным президентом, милитарная (лат. *milis* — воин) республика, управляемая военным советом (иногда такая ситуация сохранялась около двух десятков лет), суперпрезидентская (лат. *super* — сверх, над) республика и др.), но основными классификационными единицами являются две — президентская и парламентарная республики.

На наш взгляд, Россия не относится ни к той, ни к другой форме. В стране создана своеобразная республиканская форма правления, которую иногда, по примеру Франции, где первоначально при генерале де Голле в 1958 г. возникла подобная форма, сначала называли полупрезидентской республикой (термин *République semi-présidentielle* впервые ввел в оборот французский политолог и юрист-конституционалист Морис Дюверже в 1978 г. для характеристики Пятой республики во Франции)⁷. В дальнейшем его широко использовали как признанный в научной литературе многих стран⁸, в справочниках⁹. В российской литературе тоже употреблялся этот термин по отношению к России и некоторым другим постсоветским государствам¹⁰. Его сначала применял и автор данной статьи.

⁷ См.: Duverger M. *Échec au roi*. Paris, 1978. См. также: Duverger M. *Les Régimes Semi-Présidentiels*. Paris, 1986.

⁸ Этот термин широко используют американские политологи. См.: обобщающий доклад Ginsburg T., Cheibub J.A., Elkins Z. *Beyond Presidentialism and Parliamentarism: on the Hybridization of Constitutional Form* // Workshop on Measuring Law and Institutions: Analytical and Methodological Challenges. Pompeu Fabra University. Barcelona. October 2–3. 2009. P. 1, 7, 9 etc.

⁹ В энциклопедическом электронном справочнике Википедии названы 31 государство «с полупрезидентской системой правления». Это преимущественно постсоветские государства и развивающиеся страны (Алжир, Гвинея-Бисау, Гаяна, Мадагаскар и др., среди них названы Палестина и Тайвань). Из числа европейских стран указаны Армения, Грузия, Португалия, Россия, Украина, Чехия.

¹⁰ См.: Краснов М.А. *Россия как полупрезидентская республика: проблемы баланса и полномочий (опыт сравнительно-правового анализа)* // Государство и право. 2003. № 10. С. 16–20; Зазнаев О.И. *Полупрезидентская система: теоретические и прикладные аспекты*. Казань, 2006.

⁴ Всего штатов 13, но четыре возглавляют не султаны.

⁵ Очень немногие из них закончили жизнь с этим титулом.

⁶ В КНДР руководителем государства был сын первого президента Ким Ир Сена, теперь его внук, но они не имели и не имеют титула президента. Это звание навечно сохраняется у покойного Ким Ир Сена.

Однако дальнейшее изучение ситуации во Франции и России показало, что, несмотря на однородность формы правления в этих двух странах, в ней существуют определенные различия. Структура высших органов государства во Франции и России в принципе одинакова, но их положение в общей системе органов государства, отношения между президентом, парламентом и правительством в этих двух странах не совсем одинаковы. Достаточно сказать, что в Конституции Франции 1958 г. не говорится, что президент определяет основные направления внутренней и внешней политики государства (о чем сказано в ч. 2 ст. 80 Конституции РФ), а органы исполнительной власти во Франции формируются на партийной основе (в России президент и правительство считаются беспартийными). Во Франции, как и в России, юридически правительство назначается президентом, но фактически оно формируется партией большинства в парламенте, и трижды после принятия Конституции Франции 1958 г. (в 1986, 1993, 1997 гг.) сложилось так, что президент был вынужден назначать правительство из оппозиционной ему партии (блока оппозиционных партий), которая имела большинство в нижней палате парламента. В России дело обстоит не так (как именно, об этом ниже), да и роль парламента в России иная. Во Франции по Конституции 1958 г. роль парламента принижена (хотя в дальнейшем он отвоёвал себе многие позиции), но не настолько, как в России, где он сам стремится занять принижённое положение, обращается с просьбами (иногда мелкими) к президенту и правительству.

Россия имеет свои особенности в форме правления. Поэтому та терминология, которая подходит для Франции, не всегда уместна для России. Кроме того, термин «полупрезидентская республика» является довольно неопределённым. Половина названия взята от президентской республики (мы говорим о полупрезидентском характере республики), но неясно, что представляет собой другая половина, оставшаяся от президентской, она не определена. Возможно, что такая терминология не очень подходит и для других стран из-за своей неопределённости.

Слово «полупрезидентская» может быть понято и как характеристика слабой власти президента. На деле при такой форме правления ситуация является обратной. Это присуще Франции (особенно в прошлом, при «сильных» президентах), характерно и для России, что мы покажем ниже.

В России часто говорят также о смешанной форме правления. Действительно, анализируя положения Конституции РФ, можно заключить, что форма правления в России соединяет черты, признаки президентской и парламентарной республик (эти признаки мы рассмотрим ниже). Однако термин «смешанная республика» доста-

точно неопределённый: он говорит о «смеси», но не характеризует элементы, участвующие в таком «смешении» (явления президентализма и парламентаризма) и, главное, его результат. Смешение может быть механическим соединением, но в ситуациях с Россией и Францией рождается новое качество. Во Франции и России возникла новая форма (она создана затем и в некоторых других странах), внутренне спаянная в ее элементах. Это не просто смешение. Поэтому словосочетание «смешанная республика», приемлемое в обыденной речи, не может служить классификационной единицей для науки.

Для характеристики формы правления в России с 1997 г. в науке постепенно утвердился термин «президентско-парламентарная республика»¹¹. Он показывает, что в данной форме правления есть элементы и президентализма, и парламентаризма. Такая форма правления позволяет сочетать демократию парламентаризма и устойчивую, эффективную исполнительную власть. Но это возможность. Как и всякая форма — это инструмент, который можно использовать в разных целях. При данной форме основная доля власти сосредоточена в руках главы государства (единоличного президента). Система сдержек и противовесов ветвей власти ослаблена. В силу особого положения президента при данной форме многое зависит от персональных моментов, от того, какими установками руководствуется президент, от степени влияния на него разных слоев населения (в виде их наиболее активных группировок), от того, насколько президент может и способен (в силу давления разных интересов) учитывать различные факторы в своей деятельности.

В последние годы в разных модификациях данная форма правления или ее отдельные элементы находят все большее распространение в мире (некоторые страны, из числа 31 страны, названной выше, Перу, в определенной мере Уругвай и др.¹²). Такая форма предусмотрена в новой Конституции Египта 2014 г. Мы видим, что в разных странах президентские полномочия используются в неодинаковых целях. В некоторых случаях они служат для развития демократии «сверху» («управляемой демократии»), в иных странах используются в других целях, но чаще

¹¹ См.: Чиркин В.Е. Президентская власть // Государство и право. 1997. № 5. С. 15–23; Чиркин В.Е. Конституционное право России: учебник. М., 2009. С. 129. К некоторым другим странам, например, к Украине в науке иногда применяли определение «парламентарно-президентская республика», но Конституция Украины в этом отношении была изменена в 2004 г., а в 2010 г. Конституционный Суд Украины признал такое изменение противоречащим Конституции. В настоящее время ситуация остается неопределённой.

¹² В Уругвае, в Перу (после смещения президента А. Фухигори) президентско-парламентарная республика существует только по конституции, но не фактически.

все эти цели сбалансированы или конкретные меры изменяются в соответствии с установками правящей элиты: то допускают определенный уровень демократии, но ограничивают ее.

Анализируя конституционные нормы, установленные ими отношения между высшими органами государства, конституционные полномочия Президента РФ, предоставленные ему не только Конституцией, но и иными законами, в том числе по отношению к главам субъектов РФ, представительным органам субъектов РФ, муниципальных образований (в частности, право их роспуска при определенных обстоятельствах и после решения суда), некоторые другие полномочия, предоставленные Президенту РФ законами или путем толкования Конституции РФ Конституционным Судом РФ (например, в отношении использования Вооруженных Сил РФ за рубежом или издания временных актов, имеющих силу закона), можно заключить, что в российской форме президентско-парламентарной республики особое значение имеет ее первая часть. Это президентско-парламентарная республика с доминирующим положением президента в системе высших органов государственной власти.

Такой вывод, по нашему мнению, вытекает из анализа конституционных норм и развивающих их правовых актов. Вместе с тем при изучении формы правления в России, как и любой стране, важно учитывать не только конституционные нормы по этому вопросу, но и сложившуюся практику. Выше уже упоминалась Великобритания. Рассматривая только некоторые конституционные нормы Великобритании, сложившиеся нередко в виде конституционного обычая (королевской прерогативы), мы видим, что британский монарх юридически обладает большими, даже огромными полномочиями. Законы провозглашаются от его имени, он издает акт о назначении правительства, указы в совете (тайный совет). В жизни дело обстоит вовсе не так. Обычно это только подпись монарха. Монарх не имеет никаких реальных полномочий в сфере государственных дел, форма правления в Великобритании вовсе не дуалистическая, а парламентарная монархия.

Подобное расхождение норм и сложившейся практики (по обычаю) можно заметить и в парламентских республиках (например, в Италии, где президент на деле не осуществляет полномочия, принадлежащие ему по Конституции 1947 г.). В Конституции Индии 1949 г. полномочия президента сформулированы в значительной мере по образцу Конституции США, но президент Индии их осуществляет только по совету (фактически — указанию) правительства¹³. Индия не президент-

ская, а парламентарная республика. Что же касается России, то выводы из практики для определения формы правления в нашей стране мы сделаем ниже, ссылаясь на высокоавторитетные характеристики, данные двумя российскими президентами В.В. Путиным и Д.А. Медведевым. В данном случае нам было важно лишь обратить внимание на значение государственной практики для характеристики формы правления. Президентско-парламентарные республики и по нормам конституций, и на практике тоже бывают разными.

Как говорилось, анализ конституционных норм свидетельствует не просто о смешении, а об органичном соединении, сращивании, переплетении в российской форме правления элементов президентской и парламентарной республик.

К элементам первого рода относятся:

1. Согласно ч. 2 ст. 80 Конституции РФ Президент РФ «определяет основные направления внутренней и внешней политики государства». В зарубежных конституциях таких положений нет (в Конституции Франции сказано, что президент обеспечивает своим арбитражем функционирование публичных властей). Обычно основы внутренней и внешней политики государства в парламентарной республике (например, в Германии) и парламентарной монархии (например, в Японии) на практике определяют парламент и правительство, в президентской республике — парламент и президент (США), монарх и в какой-то степени парламент — в дуалистической монархии (Марокко). Правда, в ст. 80 Конституции РФ говорится, что Президент РФ определяет основные направления политики в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами (т.е. актами парламента). Это ставит границы усмотрению Президента РФ, но определяет политику государства (ее основы) по Конституции все-таки он. На практике российский парламент всегда одобрял предложения президента и по принципиальным, и по частным вопросам, стремясь переложить на него ответственность. Так уж издавна повелось в российской политике.

2. В соответствии с ч. 1 ст. 80 Президент РФ «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти». Эта формулировка в какой-то мере подобна положению французской Конституции 1958 г., но слов об арбитраже и публичных властях (а пу-

на издание акта от имени главы государства. В монархиях обычно применяется устное согласие, в республиках нередко требуется подпись премьер-министра, а иногда и другого министра на проекте акта президента. Без такой подписи акт президента недействителен. Хотя по конституции у главы государства большие полномочия, он осуществляет их на деле с согласия правительства, которое при данных формах правления формируется парламентом и отвечает за управление страной. В президентской и президентско-парламентарной республиках дело обстоит не так. Глава государства обладает и по конституции, и на практике большими полномочиями и самостоятельно осуществляет их.

¹³ Это так называемая контрасигнатура — устное или письменное согласие правительства (премьер-министра) в парламентарной монархии или парламентарной республике

бличные власти это вообще-то и органы местного самоуправления, что, видимо, не имелось в виду французской Конституцией) в ней нет. Вместо публичных властей говорится об органах государственной власти. Это тоже широкая формулировка, поскольку согласно Конституции РФ органами государственной власти считаются не только органы власти РФ, но и органы власти субъектов РФ (в пределах их полномочий, установленных Конституцией РФ и федеральными законами). Ч. 3 ст. 5 Конституции РФ говорит об «органах государственной власти РФ и органах государственной власти субъектов РФ, ст. 73 — о «всей полноте государственной власти» субъектов РФ (вне пределов ведения РФ и совместных полномочий РФ и ее субъектов), ст. 77 — о «системе органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов»¹⁴. Такое конституционное регулирование придает Президенту РФ важные полномочия по отношению к органам субъектов РФ. В Конституции детально об этом не говорится, но такие полномочия существуют в соответствии с законами, развивающими конституционные положения, и толкованиями их Конституционным Судом РФ.

Слово «согласование» отнюдь не означает подчинения органов всех других ветвей государственной власти президенту (этого и не может быть в условиях данной демократической формы правления), но обеспечение согласования и взаимодействия тоже дает определенные полномочия президенту. Понятно, что когда «согласует» высшее должностное лицо, это иное согласование, чем согласование равных между собой.

3. Только Президент РФ выбирает и представляет парламенту (Государственной Думе) кандидата на должность Председателя Правительства РФ (премьер-министра). Он делает это независимо от роли партий в парламенте. В новой России был опыт назначения главы Правительства РФ из состава доминирующей в Думе партии (В.С. Черномырдин), но в дальнейшем премьер-министрами назначались лица, формально являвшиеся беспартийными. Таким Председателем Правительства РФ был В.В. Путин (будучи беспартийным, он был в то же время председателем партии «Единая Россия») и одно время Д.А. Медведев. Теперь В.В. Путин является руководителем созданного в связи с выборами 2011 г. политического движе-

ния «Российский отечественный фронт», первый съезд которого прошел в 2013 г. Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев теперь возглавляет партию «Единая Россия», которая считается правящей. Она действительно имеет большинство членов в нижней палате парламента, к ней принадлежит подавляющее большинство членов Совета Федерации¹⁵. Впрочем, роль этой партии невелика, в том числе при формировании правительства. Центром власти является президент, он определяет состав правительства.

Правда, президенту требуется согласие Государственной думы на назначение председателя правительства (об этой важной особенности формы правления в России ниже), но все-таки кандидатуру председателя правительства может представить парламенту (Государственной думе) только президент, и это не зависит от того, является данная кандидатура лидером большинства в парламенте или нет и вообще членом какой-либо партии.

Беспартийный премьер-министр и беспартийное правительство (беспартийные министры) бывают в наше время в парламентарных республиках, когда ни одной партии или блоку партий не удается сформировать правительство, которое получило бы доверие (утверждение) парламента. Это так называемое служебное (деловое, чиновничье) правительство из специалистов, создаваемое на краткий срок — до новых выборов в парламент (предполагается, что тогда расстановка партий в парламенте, возможно, изменится, и правительство удастся создать на партийной основе). Такая ситуация в последние годы имела место в Болгарии, Турции (в Турции до 2014 г., когда она была преобразована по существу тоже в президентско-парламентарную республику). В России совсем иная концепция беспартийного правительства, чем временное служебное или деловое.

4. Федеральных министров, руководителей других важнейших ведомств (не имеющих ранга министерств), руководство которыми осуществляет непосредственно Президент РФ, и иных ведомств, руководство которыми осуществляют Правительство РФ и его Председатель, назначает единолично Президент РФ, согласия парламента не требуется¹⁶. Партийная принадлежность кандидатур на эти должности (министры могут быть членами партии) не должна обязательно учитываться (в зарубежных классических президентских республиках президент назначает лиц из своей партии, и обычно требуется согласие верхней палаты, которое часто имеет формальный

¹⁴ Положение Конституции РФ о публичной власти субъектов РФ как власти государственной в российской науке иногда считают неудачным. Государством является РФ, и только ее органы осуществляют государственную власть. Власть субъектов федерации иногда рассматривается как государстоподобная несuverенная публичная власть. Впрочем, в науке различных стран мира нет единого мнения по данному вопросу, да и анализ природы власти субъекта федерации наука конституционного права занималась мало.

¹⁵ URL: <http://tass-analytics.com/stories/u-edinoy-rossii-hotyat-otnyat-sovet-federacii>.

¹⁶ Об особенностях формирования правительства во Франции сказано выше, в России такая ситуация, по крайней мере, в настоящее время, невозможна.

характер¹⁷, в парламентарной республике — из партии большинства или блока партий, имеющих большинство в парламенте, иначе правительству грозит немедленная отставка в результате волеизъявления (резолюции порицания и др.) в парламенте). Правда, кандидатуры на должность министров (других руководителей важнейших федеральных ведомств) в России Президенту РФ представляет назначенный им (после получения согласия Государственной Думы) Председатель Правительства РФ, но такие советы для Президента РФ не обязательны, решения принимает он.

Тем более это относится к пяти министрам (так называемым «силовым» (обороны, внутренних дел и др.) и министру иностранных дел, а также руководителям тех федеральных служб и агентств, которые подчинены непосредственно только Президенту РФ (Федеральная служба безопасности РФ, Федеральная служба внешней разведки, Управление делами Президента РФ и др.). В отношении этих министров Правительство РФ обязывающих решений принимать не может. Такой порядок нарушает единство правительства как цельного органа исполнительной власти РФ. Часть 1 ст. 110 Конституции РФ устанавливает, что «исполнительную власть РФ осуществляет Правительство РФ», как предполагается, в его полном составе, а не только в части, подчиненной Правительству и премьер-министру.

Освобождает министров от должности тоже только президент, иногда по представлению председателя правительства, иногда без этого (например, освобождение от должности Министра финансов РФ А.Л. Кудрина в 2011 г., хотя, как было заявлено в то время Председателем Правительства РФ В.В. Путиным, А.Л. Кудрин входит в состав его «команды»). В 2013 г. был уволен Министр обороны РФ. Дисциплинарные взыскания накладывают на министров только президент. На практике премьер-министр по этому поводу обращался к нему.

5. Некоторые (особенно «силовые») министры (обороны, внутренних дел, МЧС, юстиции), а также министр иностранных дел, руководители важнейших ведомств (например, Федеральной службы безопасности РФ) подчинены непосредственно только Президенту РФ, решения Правительства РФ этих руководителей обязывать не могут, в соответствии с такими решениями они лишь координируют свою деятельность с другими министрами.

6. Президент вправе по своему усмотрению увольнять премьер-министра (хотя он был утверж-

ден парламентом), а, следовательно, и весь состав правительства. Конституция РФ предусматривает согласие парламента только на назначение председателя правительства, а для увольнения этого не требуется, что вряд ли верно, поскольку председатель правительства был назначен с участием парламента. Президент РФ Б.Н. Ельцин таким правом пользовался широко, сменив одно время за полтора года пять премьер-министров. Вместе с увольнением премьер-министра в отставку юридически уходит и все правительство. На практике его состав сохранялся до назначения нового премьер-министра (правительству поручалось временно продолжать выполнять свои обязанности), а обычно и после этого.

7. На практике Президент РФ непосредственно, помимо премьер-министра, по своему желанию руководит не только министрами, подчиненными лишь ему, но и другими министрами, руководителями служб, агентств. Президент вызывает их, дает задания и указания, критикует (в том числе публично на заседаниях) за недостатки в работе.

Были и такие акты Президента РФ, которые выходят за пределы типичных классификаций. Так, в соответствии с указами Президента РФ от 9 января 1996 г. № 20, от 10 февраля 1996 г. № 173, от 9 июня 2001 г. № 67, от 25 июля 2003 г. в ст. 65 Конституции РФ вносились частичные изменения названий субъектов РФ (республики Ингушетия, Калмыкия, Северная Осетия — Алания, Чувашская Республика — Чувашия и Ханты-Мансийский автономный округ — Югра¹⁸).

В России существует порядок, согласно которому, как и в других странах, субъекты федераций определяют свои названия сами. Из этого исходит ч. 2 Конституции РФ. Новые названия вносятся в Конституцию, заменяя прежние. Происходит изменение текста Конституции. Но Конституция не устанавливает, кто и как вносит новые названия. Первоначально это делал президент, как говорилось, при переизданиях текста Конституции. Такое право ему предоставил Конституционный Суд РФ постановлением от 28 ноября 1995 г. № 15-П.

Конечно, внесение новых, уточняющих названий в ст. 65, по существу, техническое действие, но все-таки это изменение текста Конституции РФ. И вряд ли правильно было делать это указами Президента РФ.

С 2005 г. такие изменения, в том числе при объединении субъектов РФ, осуществляются федеральными конституционными законами (ФКЗ). Путем принятия ФКЗ в 2014 г. в ст. 65 Конституции РФ были включены названия новых субъектов РФ, принятых в Российскую Федера-

¹⁷ Но, например, в 2013 г. Сенат США отклонил кандидатуру на должность главы военного ведомства, представленную Президентом США, утвердив ее со второй попытки. Были и факты окончательного неутверждения Сенатом президентской кандидатуры.

¹⁸ См.: примечания к ст. 65 в изданиях Конституции РФ, опубликованных после внесения в нее поправок в декабре 2008 г. Там прямо указано, что изменения в Конституцию внесены указами Президента РФ.

цию, — бывших частей Украины, добровольно, на основе их референдума вошедших в состав РФ — Крыма и Севастополя (законы от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ, от 27 мая 2014 г. № 7-ФКЗ).

Однако опять-таки применение для всех этих изменений ст. 65 Конституции РФ формы такого правового акта, как ФКЗ, вряд ли верно. Для поправок в Конституцию (а указанные выше изменения это все-таки поправки) существует особый вид закона — Закон РФ о поправке к Конституции (пункт 1 резолютивной части постановления Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П)¹⁹. Более того, законы о поправках, принятые в 2008 и 2014 гг., наряду с названием закона о поправках, тоже обозначаются как ФКЗ (Законы РФ о поправках от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ). Во всех указанных ситуациях, на наш взгляд, необходимы определенные уточнения.

Признаками парламентаризма в форме правления России являются следующие:

1. Хотя главу правительства (Председателя Правительства РФ) выбирает среди других лиц и назначает Президент РФ, он может сделать это только после получения согласия парламента. Такое согласие выражается путем голосования в Государственной Думе. Имели место факты утверждения с первого представления президентом кандидатуры (так чаще всего), но было и утверждение кандидатуры, представленной в третий раз (С.В. Кириенко)²⁰. В 2012 г. главой правительства был назначен действующий премьер-министр Д.А. Медведев, получивший в Думе большинство голосов (299 голосов, против — около 150).

Президент вправе трижды представлять одну и ту же кандидатуру на должность Председателя Правительства РФ для получения согласия в Государственной Думе. Такое право закрепил за Президентом РФ Конституционный Суд РФ (постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П). В Конституции соответствующая норма выражена неясно. Установленное правило позволяет президенту очень просто добиться роспуска парламента, если он этого желает. Достаточно уволить правительство в отставку (а это личное право президента) и трижды максимум (а можно и быстрее) в течение каждой недели представить Думе одну и ту же нежелательную кандидатуру, и можно осуществить роспуск парламента в течение нескольких дней. Правда, такого не было и вряд ли будет. Современный российский парламента проводит с пре-

зидентом одну и ту же линию, даже оппозиция коммунистов очень слаба.

Частичное участие парламента в формировании правительства (согласие на кандидатуру, представленную президентом) — неполный признак парламентарной республики (как говорилось, в назначении всего состава правительства парламента не участвует).

2. Парламент (Государственная дума) вправе выразить недоверие правительству, что типично для парламентарной республики (в классических президентских республиках такого права нет, как нет и самого понятия коллегии правительства, отдельной должности премьер-министра). Правда, при выражении недоверия правительству в России президент вправе не отправлять правительство в отставку, а распустить Государственную думу (нижнюю палату парламента) с обязательным назначением даты новых выборов (такой порядок существует и в зарубежных парламентарных республиках). Он вправе никак не реагировать на первый вотум недоверия правительству в нижней палате парламента (верхняя палата — Совет Федерации такого права не имеет, как и в большинстве зарубежных стран, но, например, в Италии такое право имеет и Сенат). В Российской Федерации президент обязан реагировать только в случае второго вотума недоверия, который действителен, если будет выражен не позже, чем через три месяца после первого. Тогда президент либо распускает парламента (с назначением даты новых выборов), либо увольняет правительство в отставку и формирует новое правительство по схеме, указанной выше.

Это своего рода ущербный вотум недоверия, который можно истолковать как подозрение в несерьезности действий парламентариев при первом вотуме недоверия: пусть подумают хорошо еще раз. Такой порядок зарубежным парламентарным республикам неизвестен.

3. Президент вправе распустить Государственную думу при единичном отказе в доверии, когда вопрос о доверии ставят не парламентарии, а само правительство. Это типичный институт парламентарной республики.

4. Ежегодные отчеты правительства перед парламентом, введенные поправками к Конституции в 2008 г. Правда, решений Думы по отчетам не принимается (можно задавать вопросы, от каждой фракции равное число вопросов, обычно по три), что более напоминает информирование парламента о деятельности правительства.

Реальная жизнь изменяет реализацию конституционных отношений. На первый план в них выдвигаются президентские признаки и фактическая роль президента. Практика деятельности органов российского государства усиливает позиции Президента РФ. Президент становится центром всей государственной жизни, это легко заметить, на-

¹⁹ В дальнейшем Конституционный Суд РФ тоже говорил о поправках к Конституции РФ как об особом виде федерального закона. См.: определение Конституционного Суда РФ от декабря 2001 г. № 250-0.

²⁰ Конституционный Суд РФ постановил, что можно одну и ту же кандидатуру представлять трижды, но не более.

блюдая даже только лишь сообщения по телевидению. Поэтому совершенно обосновано президенты В.В. Путин и Д.А. Медведев характеризовали Россию как президентскую республику²¹.

Форма правления в России находится в движении, развивается. Она остается прежней по своей классификации, но ее отдельные стороны изменяются. С одной стороны, она совершенствуется (например, поправка к Конституции РФ, внесенная законом от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, предусматривающая ежегодные отчеты правительства в Государственной думе, введение своеобразных форм непосредственной демократии (сбор 100 тыс. подписей граждан по Интернету для обращения к правительству и затем в парламент с законодательными инициативами в соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601), новое законодательство о партиях, прямых выборах губернаторов, начавшаяся реальная борьба с коррупцией и др.).

С другой стороны, форма правления в России может приобретать и негативные черты (принятие в 2012 г. законов о некоторых общественных объединениях как иностранных агентах, законов, которые дают президенту исключительные кадровые полномочия при предложении единственной кандидатуры парламенту на некоторые высшие

должности, расширение полномочий президента законами, ужесточение законами правил проведения публичных мероприятий и др.). Выше мы не случайно говорили не только о юридической, но и фактической характеристике формы правления.

В этом переплетении неоднозначных явлений, поворотах и зигзагах главной тенденцией развития формы правления российского государства является все же, хотя и непоследовательная, ее демократизация.

Список литературы:

1. Бурлацкий Ф.М. Ленин. Государство. Политика. М., 1970.
2. Зазнаев О.И. Полупрезидентская система: теоретические и прикладные аспекты. Казань, 2006.
3. Конституция РФ: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России) / под. ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2013.
4. Краснов М.А. Россия как полупрезидентская республика: проблемы баланса и полномочий (опыт сравнительно-правового анализа) // Государство и право. 2003. № 10.
5. Чиркин В.Е. Конституционное право России. Учебник. М., 2009.
6. Чиркин В.Е. Президентская власть // Государство и право. 1997. № 5.
7. Duverger M. Échec au roi. Paris. 1978. См. также: Duverger M. Les Régimes Semi-Présidentiels. Paris, 1986.
8. Ginsburg T., Cheibub J.A., Elkins Z. Beyond Presidentialism and Parliamentarism: on the Hybridization of Constitutional Form // Workshop on Measuring Law and Institutions: Analytical and Methodological Challenges. Pompeu Fabra University, Barcelona. October 2–3. 2009.
9. The Basic Law of Government/Highlights of Development in Saudi Arabia. Riyadh. Без года. С. 17.

²¹ См.: Российская газета. 2003. 25 дек.; 2007. 11 дек.; 2008. 2 июня.

What Form of Government Exists in Modern Russia?

Chirkin V.E.

Doctor of Law, professor, chief research fellow,
department of comparative law of the Institute of State and Law,
RAS, honoured worker of science of the Russian Federation,
honoured lawyer of the Russian Federation
E-mail: vechirkin@yandex.ru

Abstract. Application to Russia (and other states), the term «half presidential (semi-présidentielle) republic» failed. In accordance with the constitutional regulations of Russia it is hybrid, presidential-parliamentary republic with presidential dominance in the system of state power, but in practice according to the real balance of powers of the state, the supreme bodies of state, backward and forward linkages of organs of a state with the population of Russia it is a presidential republic. In the article are signs of presidentialism and parliamentarism in the form.

Keywords: The form of government in Russia, half presidential, presidential-parliamentary republic.

References:

1. Burlackii F.M. Lenin. Gosudarstvo. Politika. M., 1970.
2. Zaznaev O.I. Poluprezidentskaya sistema: teoreticheskie i prikladnye aspekty. Kazan', 2006.
3. Konstituciya RF: ot obraza budushhego k real'nosti (k 20-letiyu Osnovnogo Zakona Rossii) / pod. red. T.Ya. Habrievoi. M., 2013.
4. Krasnov M.A. Rossiya kak poluprezidentskaya respublika: problemy balansa i polnomochii (opyt sravnitel'no-pravovogo analiza) // Gosudarstvo i pravo. 2003. № 10.
5. Chirkin V.E. Konstitucionnoe pravo Rossii. Uchebnik. M., 2009.
6. Chirkin V.E. Prezidentskaya vlast' // Gosudarstvo i pravo. 1997. № 5.