

Тип республиканской формы правления в России

Бурова Софья Михайловна, Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Санкт-Петербург, Российская Федерация)

студент 2-го курса бакалавриата юридического факультета;

e-mail: sophaburova02@yandex.ru.

Научный руководитель:

Дорский Георгий Юрьевич, Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Санкт-Петербург, Российская Федерация)

доцент кафедры правоведения, кандидат юридических наук, доцент;

e-mail: dorskiy-gy@ranepa.ru.

Аннотация

Актуальность исследования обусловлена тем, что поправки в Конституцию РФ, вступившие в силу в июле 2020 г., затронули определение полномочий и статуса Президента, характера его взаимоотношений с высшими органами государственной власти, что в свою очередь внесло изменения в республиканскую форму правления, а потому нуждается в детальном рассмотрении.

Автором поставлена цель: опираясь на анализ поправок в Конституцию, различных экспертных мнений, доказать, что форма правления в России изменила характер и из смешанной республики превратилась в президентскую с элементами парламентской. В результате исследования автор достигает цели и приходит к обоснованному выводу, что на настоящий момент Россия – президентская республика с элементами парламентской.

Ключевые слова: Конституция, Президент, поправки, Правительство, республика, власть, парламент, Государственная Дума.

The Type of Republican Form of Government in Russia

Sofya M. Burova, North-Western Institute of Management, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (Saint Petersburg, Russian Federation)

2nd year BA student, Faculty of Law; e-mail: sophaburova02@yandex.ru.

Academic Supervisor:

Georgiy Yu. Dorskiy, North-West Institute of Management, the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Saint Petersburg, the Russian Federation)

Associate Professor of the Faculty of Law, PhD in Jurisprudence, Associate Professor;

e-mail: dorskiy-gy@ranepa.ru.

Abstract

The topicality of the research can be accounted for by the fact that the amendments to the Constitution of the Russian Federation, which entered into force in July 2020,

affected the definition of powers and status of the President, the nature of his relations with the supreme bodies of state power, which in turn introduced transformations to the republican form of government, and therefore requires a detailed consideration.

The author has set a goal: building on the analysis of the amendments to the Constitution, various expert opinions, to prove that the form of government in Russia has been transformed from a mixed republic to a presidential republic with the elements of a parliamentary one.

Having conducted the research the author reaches the objective by arriving at the grounded conclusion that for the moment Russia is a presidential republic with certain elements of a parliamentary one.

Keywords: Constitution, President, amendments, Government, republic, power, parliament, State Duma.

ВВЕДЕНИЕ

С 25 июня по 1 июля 2020 г. в нашей стране проходило общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации. По официальным данным, поправки в Конституцию одобрили 77,92% проголосовавших, против выступили 21,27%¹. Уже с 4 июля поправки вступили в силу.

Среди ученых-правоведов нет единого мнения о том, к какому виду относилась и относится республиканская власть в Российской Федерации². Эти споры были обусловлены принятием Конституции в декабре 1993 г. и закреплением функций и полномочий Президента, Федерального Собрания, Правительства, Верховного и Конституционного Судов. Со вступлением в силу в июле 2020 г. поправок в Конституцию, затронувших в том числе институт президентства, взаимоотношения с исполнительной и законодательной властью, ситуация приняла еще более неоднозначный характер.

Согласно ч. 1 ст. 1 Конституции³ Российская Федерация является республикой. Тем не менее никаким законодательным актом не закреплен конкретный тип республиканской формы власти в нашем государстве. Кроме того, в июле 2020 г. Конституция претерпела ряд изменений ввиду вступления в силу пакета поправок, что, на наш взгляд, имело существенное значение для определения типа республиканской власти в РФ. Поэтому выдвигается предположение, что со вступлением в силу поправок в Конституцию смешанная республиканская власть в России приобрела характер президентской.

* * *

В юридической науке до сих пор не существует четкой классификации республиканской формы государственной власти, потому как заимствование и комбинация разных признаков ведет к образованию новых вариаций [2, с. 23]. Однако в данной статье мы будем оперировать тремя наиболее традиционными видами, относительно существования которых в научной литературе достигнуто согласие: парламентская республика, президентская и смешанная [5].

¹ Постановление ЦИК от 3 июля 2020 г. № 256/1888-7.

² См., например: *Авдеев Д. А.* Современная форма правления России. Российское право: образование, практика, наука, 2016. № 6 (96). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennaya-forma-pravleniya-rossii>

³ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с поправками).

Парламентская республика по определению подразумевает верховенство парламентской власти. Характерным признаком такого типа является парламентское избрание президента, ответственность правительства перед парламентом и формирование правительства парламентом. Пост председателя правительства в парламентской республике занимает, как правило, лидер партии, занимающей большинство депутатских мест в парламенте⁴.

Для президентской республики характерно внепарламентское избрание президента, а также сочетание им функций главы государства и исполнительной власти, что, по мнению Е. И. Козловой и О. Е. Кутафина, является «главной политической особенностью» такого типа республики [4]. Правительство формируется президентом и несет ответственность перед последним, но в то же время президент не обладает правом роспуска парламента.

Как отмечает И. Н. Гелиева, форма правления вырастает из порядка взаимоотношений парламента и главы государства (правительства), вытекающих из их конституционного статуса [3].

До 2020 г. республиканскую власть в Российской Федерации ряд ученых-правоведов, среди которых С. М. Шахрай и М. А. Краснов, относили к смешанному типу, для которого характерен баланс признаков как президентской, так и парламентской республик [7]. В такой форме правления, как отметил А. Н. Писарев [6], глава государства — президент — не относится ни к одной из ветвей власти, выполняет функции высшего арбитра, призванного разрешать возникающие кризисные ситуации; президент не входит в систему органов исполнительной власти, но вместе с тем участвует в их формировании и располагает полномочиями в области исполнительно-распорядительной деятельности; полномочия президента в определенной мере ограничиваются полномочиями парламента, прежде всего в области формирования правительства, которое несет ответственность перед парламентом.

Тем не менее уже тогда многие юристы-правоведы отмечали в России сильную президентскую власть. Например, О. Е. Кутафин и Е. И. Козлова считали, что сочетание признаков президентской и парламентской республик в Российской Федерации выражается в наличии сильной президентской власти при сохранении некоторых типичных признаков парламентской формы (наличие поста председателя Правительства, возможность, хотя и ограниченная, отстранения от власти Правительства парламентом и роспуска парламента Президентом) [4, с. 128]. А председатель Конституционного Суда РФ Валерий Дмитриевич Зорькин относил Российскую Федерацию к президентско-парламентской республике с широкими полномочиями Президента [2].

Автор разделяет точку зрения, что и до поправок ответственность Правительства перед парламентом была во многом номинальной. Во-первых, согласно ч. 4 ст. 111 Конституции, после трехкратного отклонения Государственной Думой представленных кандидатур Председателя Правительства Президент назначает Председателя Правительства. В этом случае Президент вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы. А согласно ч. 3 ст. 117 после выражения Государственной Думой недоверия Правительству Президент вправе объявить об отставке Правительства либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству, Президент объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу и назначает новые выборы. И несмотря на различные формы парламентского контроля, включающие в себя парламентское расследование, парламентский запрос, Правительство уже до поправок находилось в большей подотчетности перед Президентом.

⁴ Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. Т 33 проф. В. М. Корельского и проф. В. Д. Перевалова. — 2-е изд., изм. и доп. — М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА—ИНФРА • М), 2002. — 616 с.

Необходимо уделить особое внимание изменениям, которые претерпела республиканская власть после вступления в силу поправок в Конституцию РФ в июле 2020 г. В этом ключе в пристальном рассмотрении, на наш взгляд, нуждается ст. 83 действующей Конституции.

Внесение поправок в Основной закон инициировал Президент Российской Федерации В. В. Путин в рамках ежегодного послания Федеральному Собранию 15 января 2020 г. Тогда же Президент отметил, что Россия должна оставаться сильной президентской республикой⁵. Что позволяет сделать вывод, что в представлении Президента Россия уже тогда являлась президентской республикой.

Если до поправок, согласно п. «б» ст. 83 Конституции РФ, Президент был «вправе председательствовать на заседаниях Правительства РФ», то теперь Президент «осуществляет общее руководство» Правительством.

Несмотря на то, что пост Председателя Правительства сохранен, приведенная выше поправка дает Президенту возможность фактически возглавлять высший исполнительный орган. Кроме того, в результате принятия поправок Президент уполномочен не только назначать Председателя Правительства (с утверждения Государственной Думы), но и освобождать его от должности отдельно от кабинета министров. Стоит отметить и тот факт, что, согласно поправке к ст. 113, Председатель Правительства несет персональную ответственность перед Президентом.

Стоит обратить внимание, что отныне в ч. 3 ст. 112 закреплено, что Президент не вправе отказать в назначении на должность заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой. Однако автор считает, что это не усиливает контроль парламента над Правительством, поскольку, согласно ч. 4 ст. 112, после трехкратного отклонения Государственной Думой представленных кандидатур Президент вправе назначить заместителей Председателя Правительства, федеральных министров из числа кандидатур, представленных Председателем Правительства, и распустить Государственную Думу. Кроме того, утверждение Государственной Думы не требуется при назначении Президентом руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности. Как отмечал доктор юридических наук А. Н. Писарев, поправки сохраняют на практике в руках главы российского государства все государственно-правовые механизмы формирования Правительства и других федеральных органов исполнительной власти, поскольку трудно представить ситуацию, когда Государственная Дума под угрозой роспуска не будет соглашаться с предлагаемыми Президентом или Председателем Правительства кандидатурами [6, с. 20].

Изменения, которые претерпело конституционное устройство, на наш взгляд, способствуют возрастанию ответственности Правительства в целом и отдельно его Председателя перед Президентом. Также поправка к ст. 110 Конституции РФ прямо закрепляет, что исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство под общим руководством Президента.

Тем не менее в государственном устройстве Российской Федерации сохранились черты парламентской республики, а именно — право роспуска парламента Президентом и всё же, несмотря на поправки, сохранение поста Председателя Правительства и приведенное выше полномочие Государственной Думы утверждать кандидатуры ряда федеральных министров и заместителей Председателя Правительства.

⁵ Российская газета, № 7. 16 января 2020 г. URL: <https://rg.ru/gazeta/2020/01/16.html>

Уже 11 декабря 2020 г. в преддверии Дня Конституции на встрече с Президентом В. Д. Зорькин отметил, что Россия — президентская республика⁶.

Если уже до принятия поправок ряд мнений не относил Российскую Федерацию к республике смешанного типа, отмечая отсутствие баланса сил парламента и Президента, то после принятия поправок этот баланс, по мнению автора, был окончательно нарушен в сторону президентской власти.

Таким образом, можно сделать вывод, что на данном этапе государственного развития Российская Федерация представляет собой президентскую республику.

Кроме того, автор дополнительно обращает внимание, что классификация форм республиканской власти, на которую он опирался в процессе исследования, с учетом многообразия способов формирования и взаимодействия высших органов публичной власти в настоящее время, возможно, утратила актуальность и порождает необходимость выделения дополнительных классификационных признаков, а итог данной классификации может не представлять реальной информативной характеристики для определения формы правления в конкретном государстве, поскольку вопрос о классификационных признаках субформ республиканской формы правления остается дискуссионным [1]. Возможно, проще использовать классификацию, содержащую всего два вида республик, и измерять объем полномочий по отношению к исполнительной ветви власти со стороны главы государства и парламента. Отметим, что данный подход давно реализован в теории государства и представлен в доктринальных трудах⁷.

Литература

1. *Авдеев Д. А.* Республиканская форма правления: проблемы классификации и идентификации. *Современное право*, 2011. № 4. С. 13–14.
2. *Авдеев Д. А.* Форма правления в России (краткий конституционный очерк). Тюмень, 2015. 244 с.
3. *Гелиева И. Н.* Некоторые вопросы формы государственного правления в России. *Общество и право*, 2008. № 1 (19).
4. Конституционное право России: Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин: учеб. для студентов сред. спец. учеб. заведений, обучающихся по специальности «юриспруденция». 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. 347 с.
5. *Нечкин А. В.* Форма правления в государствах мира: проблемы классификации и пути их возможного решения. *Lex Russica*, 2019. № 5 (150).
6. *Писарев А. Н.* Российская модель формы правления в свете конституционной реформы — 2020: президентская или полупрезидентская республика. *Образование и право*, 2020. № 9. С. 20–27.
7. *Шестернина Д. С.* Форма государственного правления в Российской Федерации. *Вопросы науки и образования*, 2018. № 22.

⁶ Сайт «Президент России». Опубликовано в разделах: Новости, Выступления и стенограммы. Дата публикации: 11 декабря 2020 г., 17:45. Текстовая версия. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/64647>

⁷ См., например: *Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В. М. Корельского и проф. В. Д. Первалова.* 2-е изд., изм. и доп. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА–ИНФРА-М), 2002. 616 с.