

К ВОПРОСУ СТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТСКО-ПРЕЗИДЕНТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В РОССИИ

© 2022 г. С. В. Гунич

Дальневосточный юридический институт МВД России, г. Хабаровск

E-mail: sertylio@mail.ru

Поступила в редакцию 14.04.2021 г.

Аннотация. В статье рассматривается содержание характеристик, определяющих форму правления Российского государства. Анализируя практическую реализацию конституционных норм, автор исследует правомерность тезиса о переходе Российской Федерации от президентско-парламентской к парламентско-президентской ее разновидности. Сформулирован вывод о фактическом усилении роли главы государства в сфере формирования и ответственности Правительства РФ.

Ключевые слова: форма правления, республика, президент, парламент, правительство, политическая ответственность, публичная власть, перераспределение полномочий.

Цитирование: Гунич С. В. К вопросу становления парламентско-президентской республики в России // Государство и право. 2022. № 5. С. 153–157.

DOI: 10.31857/S102694520012518-0

ON THE ISSUE OF THE FORMATION OF A PARLIAMENTARY-PRESIDENTIAL REPUBLIC IN THE RUSSIA

© 2022 S.V. Gunich

Far Eastern Law Institute of Ministry of Internal Affairs of the Russia, Khabarovsk

E-mail: sertylio@mail.ru

Received 14.04.2021

Abstract. The article to consider the content of the characteristics that determine the form of government of the Russian state. Analyzing the practical implementation of constitutional norms, the authors investigate the legitimacy of the thesis about Russia's transition from a presidential-parliamentary to a parliamentary-presidential republic. A conclusion was formulated about the actual strengthening of the role of the head of state in the sphere to formation and responsibility of the Government of the Russian Federation.

Key words: the form of government, the republic, the president, the parliament, the Government, the political of responsibility, the public authority, the redistribution of powers.

For citation: Gunich, S.V. (2022). On the issue of the formation of a parliamentary-presidential republic in the Russia // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 5, pp. 153–157.

С момента принятия поправок в Конституцию РФ обострилась дискуссия о характере формы правления. Как известно, Конституция РФ определяет Российскую Федерацию в качестве государства с республиканской формой правления. Однако более детальной конкретизации в нормах права не приводится. В этой связи определение конкретной разновидности республики отдано не откуп научных изысканий, среди которых, как это и полагается, встречаются различные точки зрения.

Не углубляясь в сущность полемики, можно выделить два основных направления. Первая, довольно многочисленная группа ученых, настаивает на развитии формы правления по модели президентской республики, лишь с некоторыми ее особенностями, которые в принципе не колеблют классическую схему¹. Наиболее убежденные в этом

¹ См.: Гелиева И. Н. Некоторые вопросы формы государственного правления в России // Общество и право. 2008. № 1. С. 42–45.

пытаются доказать существование в России даже отдельных признаков суперпрезидентской республики². В подтверждение тому приводятся различные доводы, в числе которых наличие самостоятельной должности главы государства, замещаемой внепарламентским способом; активное участие Президента РФ в законотворческой деятельности и возможность роспуска Государственной Думы; фактическое отсутствие какого-либо контроля за реализацией Президентом РФ своих полномочий; обеспечение им согласованного функционирования всей системы публичной власти государства и т.п.

Тем не менее следует согласиться с мнением Т.Г. Алимпиевой и Е.И. Максименко, согласно которому подобное приводит к выхолащиванию понятия «форма правления». Его трактовка посредством смешения с признаками такой самостоятельной категории как «государственный (политический) режим» недопустима. Не следует преломлять способ организации верховной власти через методы ее реализации³. Уместно в данном случае упомянуть Д.А. Авдеева, который в качестве ключевых критериев, позволяющих отличать виды республик друг от друга, рассматривает способ формирования и процедуру политической ответственности правительства⁴. Таким образом, перспективной представляется вторая точка зрения на сущность формы правления Российской Федерации, базирующаяся на отнесении ее к смешанной разновидности организации верховной власти.

Действительно, как отмечает М.В. Мельникова, в Российской Федерации ни президенту, ни парламенту не принадлежит монополия в вопросе формирования Правительства РФ. Процедура назначения на должность членов Правительства РФ предполагает взаимное участие и одного и другого, достижение своеобразного компромисса между различными элементами государственного аппарата. Равно как и ответственность уже сформированного органа государственной власти, по крайней мере, согласно теоретическим воззрениям, наступает как перед органом народного представительства, так и перед гарантом Конституции РФ. Само наличие подобных процедур решения данного вопроса в Конституции РФ говорит о смешанной республике⁵.

Упомянув на то, что в республиках со смешанным типом формы правления доминирующее положение применительно как к организации, так и к осуществлению государственной власти, все же сохраняется за Президентом РФ, а Федеральное Собрание РФ выполняет роль лишь сдерживающего фактора, наиболее часто они именуются полупрезидентскими⁶. Тем не менее отдельными учеными высказывается необходимость более подробного рассмотрения данной

разновидности и, соответственно, дальнейшей классификации, в т.ч. и выделения атипичных форм ее проявления⁷. Наиболее популярным и, как отмечает А.В. Нечкин, более правильным представляется рассмотрение смешанной республики в двух ее основных проявлениях — полупрезидентской и полупарламентской⁸. Не сложно догадаться, что интерес в данном случае представляет то, влияние какого органа власти (Президента РФ или Федерального Собрания РФ) есть определяющее во взаимоотношениях с Правительством РФ, и в первую очередь в сфере реализации положений, регламентирующих порядок его формирования и ответственности.

С момента принятия Конституции РФ в России наметился курс на построение смешанной модели республики с явными полупрезидентскими ее чертами. Президент РФ утратил статус руководителя исполнительной ветви власти, был провозглашен главой государства и получил собственные, широчайшие полномочия. Правительство РФ было выведено из подотчетности Федерального Собрания РФ, которое, в свою очередь, утратило возможность самостоятельно принимать решение об его отставке. В целом положение главы государства, определяемое конституционными нормами, приобрело столь значительный политический вес, что это позволило усомниться в реальном существовании принципа разделения властей в системе организации государственной власти, по крайней мере применительно к функционированию механизма «сдержек и противовесов» в исследуемой сфере деятельности⁹.

Еще более усиливала положение Президента РФ правоприменительная практика, воспринимающая его в качестве верховного главнокомандующего не только в оборонной, но и в иных сферах общественной жизни. В частности, следует отметить своеобразное расширение его полномочий применительно к порядку формирования Правительства РФ благодаря правовым позициям Конституционного Суда РФ. Так, орган конституционного контроля посредством официального толкования норм Конституции РФ разрешил главе государства трижды представлять Государственной Думе одну и ту же кандидатуру на должность Председателя Правительства РФ¹⁰. Это вынуждало депутатов, под угрозой роспуска палаты, соглашаться с предлагаемой кандидатурой если не со второго, то уж с третьего раза точно. Тем самым принижалась роль Федерального Собрания, а заложенная в Конституции РФ смешанная модель республики фактически разбивалась о нестойчивость Президента РФ.

При очередном определении основных направлений внутренней и внешней политики государства, Президент РФ обозначил необходимость изменений в его политической системе. Обращаясь к Федеральному Собранию РФ

² См.: Кондрашев А.А. Суперпрезидентская республика в России: миф или реальность? // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 6. С. 34–42.

³ См.: Алимпиева Т.Г., Максименко Е.И. О проблеме толкования правовой категории «форма правления» (кейс России и Казахстана) // Вестник БФУ им. И. Канта. Сер.: Гуманитарные и общественные науки. 2018. № 4. С. 13–20.

⁴ См.: Авдеев Д.А. Форма правления в России (краткий конституционный очерк). Тюмень, 2015. С. 44.

⁵ См.: Мельникова М.В. Форма правления в современной России // Вестник Самарской гуманитарной академии. Сер. «Право». 2018. № 1 (20). С. 30–34.

⁶ См.: Маркаров А.А. Полупрезидентская система: содержание понятия и основные характеристики // Политическая наука. 2014. № 1. С. 34–50.

⁷ См.: Зазнаев О.И. Атипичные президентские и полупрезидентские системы // Ученые записки Казанского гос. ун-та. Сер. «Гуманитарные науки». 2005. Т. 147. Кн. 1. С. 54–69.

⁸ См.: Нечкин А.В. Форма правления в государствах мира: проблемы классификации и пути их возможного решения // Lex russica (Русский закон). 2019. № 5. С. 132–147.

⁹ См.: Чепурнова Н.М. Сущность и содержание конституционного принципа разделения властей в Российской Федерации // Вестник Московского ун-та МВД России. 2019. № 2. С. 86–94.

¹⁰ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 11.12.1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 52, ст. 6447.

с ежегодным посланием, он предложил внести ряд изменений в Конституцию РФ, направленных на «повышение роли и значения парламента страны, роли и значения Государственной Думы, парламентских партий, самостоятельности и ответственности Председателя Правительства РФ и всех членов кабинета, усиление эффективного, содержательного взаимодействия между представительной и исполнительной ветвями власти»¹¹. При этом, как отметил глава государства, речь не идет о переходе к парламентской форме республики, а скорее о некотором перераспределении полномочий, свидетельствующем о некоем новом этапе развития российской государственности в условиях парламентарно-президентской республики, где повышается роль политических организаций и институтов гражданского общества.

В этой связи представляется интересным проследить, насколько качественную правовую регламентацию получили предлагаемые изменения и как может сложиться практика их реализации. Очевидно, что запрос общества на усиление роли их представителей в механизме государства назрел уже давно. Опасения по поводу все возрастающего, становящегося практически безграничным влияния Президента РФ все настойчивей проявляют себя и в научной среде. Тем самым действительный переход Российской Федерации на рельсы парламентарно-президентской республики воспринимается своевременным.

Наиболее значимые изменения произошли в конституционно-правовой регламентации порядка назначения на должность членов Правительства РФ. Палаты парламента получили полноценную возможность участвовать в формировании данной структуры государства, что действительно в большей степени соответствует концепции перехода к парламентарно-президентской республике. Тем не менее, как представляется, за весьма витиеватыми формулировками, создающими лишь видимость перераспределения полномочий, скрывается все тот же порядок формирования этого органа государственной власти.

Так, не претерпела изменений норма, позволяющая Президенту РФ самостоятельно назначать главу Правительства РФ в случае трехкратного отклонения одной и той же предлагаемой им кандидатуры для замещения данной должности Государственной Думой. Сохранилось и право роспуска Государственной Думы по данному основанию. Следует отметить, что в данной ситуации заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры (за исключением тех из них, которые назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации) также назначаются без утверждения их кандидатур Государственной Думой.

Новеллой выступает то, что теперь Председатель Правительства РФ кандидатуры на должность своих заместителей и федеральных министров (за исключением тех из них, которые назначаются на должность главой государства после консультаций с Советом Федерации) предлагает не напрямую Президенту РФ, а представляет их вначале на утверждение Государственной Думе. Президент РФ, в свою очередь, не вправе отказать в назначении на должность утвержденных таким образом кандидатур.

Однако, во-первых, вызывает сомнение то, что Председатель Правительства РФ, кандидатура которого была подобрана Президентом РФ, станет предлагать на утверждение Государственной Думы не согласованных с ним претендентов. Во-вторых, даже если вообразить успешность

реализации возникшей в результате такого противостояния конфронтации, только за главой государства сохраняется право принятия в любой удобный момент решения как об отставке Правительства РФ в полном составе, так и освобождения от должности отдельных его членов. В-третьих, эффективность подобного «парламентского» механизма ослабевает в результате закрепления возможности Президента РФ опять-таки самостоятельно назначать указанных лиц на должность после трехкратного отклонения соответствующих кандидатур Государственной Думой. При этом также сохраняется угроза роспуска Государственной Думы, а интерпретационные нормы наверняка пойдут по тому же пути что и в отношении Председателя Правительства РФ и введут в обиход допустимость представления Президентом РФ одной и той же кандидатуры трижды.

Подобные вопросы возникают и в отношении роли Совета Федерации в процедуре проведения с ним консультаций при назначении на должность руководителей федеральных органов исполнительной власти (в т.ч. и членов Правительства РФ), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности. В первую очередь примечателен сам консультативный характер данной процедуры, не содержащей в себе указания на утверждение или хотя бы получение согласия на назначение той или иной кандидатуры на указанные должности. Неясным представляется и содержание проводимых консультаций.

Обращают на себя внимание в контексте изложенного и поправки в Конституцию РФ, предусматривающие изменения в составе Совета Федерации. Здесь выделяются три категории сенаторов Российской Федерации. Первая — представители субъектов Российской Федерации, половина из которых наделяется полномочиями решением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Последние же либо напрямую были представлены Президентом РФ в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации для избрания на должность, либо, как показывает практика, были избраны на нее благодаря назначению Президентом РФ на должность временно исполняющего обязанности главы субъекта Российской Федерации, либо при отсутствии первого и второго все же находятся под влиянием Президента РФ благодаря институту отрешения их от должности.

Усиливают влияние Президента РФ в Совете Федерации следующие две введенные в его состав поправками к Конституции РФ категории должностей. Это представители Российской Федерации, напрямую назначаемые на должность главой государства, большая часть из которых подвергается переназначению и, следовательно, не заинтересованная в конфронтации с ним. Оставшаяся категория — это Президенты РФ, прекратившие исполнение своих полномочий в связи с истечением срока пребывания в должности либо отставки. В данном случае, учитывая преемственность власти, можно говорить о сохранении негласной связи бывшего и действующего Президента РФ, которая, безусловно, позволит последнему заручиться поддержкой при формировании Правительства РФ. Кроме того, учитывая то, что данная должность сенатора Российской Федерации замещается пожизненно и количественный состав выделенной категории может быть сколь угодно широк, перевес в данном случае при проведении соответствующих консультаций явно будет на стороне действующего Президента РФ.

¹¹ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации // Росс. газ. 2020. 16 янв.

Таким образом, проведение подобных консультаций с лицами, которые, как было показано, находятся в косвенной, а в отношении некоторых из них и в прямой политической зависимости от Президента РФ с позиции перераспределения полномочий в сторону Федерального Собрания РФ, представляется малоэффективным. Не случайно видимо было изменено название данной категории лиц, посредством чего подобная зависимость получила отражение в названии соответствующих должностей. Ведь, исходя из буквального толкования, это уже не члены, но и не сенаторы представительного органа государственной власти (одной из его палат), а сенаторы самого государства, главой которого выступает Президент РФ. Все это в очередной раз актуализирует слова главы государства: «Россия должна оставаться сильной президентской республикой!»¹².

Не остается сомнений в этом и после анализа правовых норм, регламентирующих политическую ответственность членов Правительства РФ. Очевидно, что смешанная республика предполагает наличие таких инструментов, которые позволяют Федеральному Собранию РФ не только фактически или пусть даже номинально участвовать в формировании исполнительной ветви власти, но, и это представляется более значимым, контролировать деятельность должностных лиц, осуществляющих на вверенных им постах администрирование. В этой связи в Конституции РФ изначально был предусмотрен механизм выражения недоверия Правительству РФ, позднее к ведению Государственной Думы добавилось заслушивание ежегодных отчетов о результатах его деятельности, в т.ч. по вопросам, поставленным самими парламентариями. Тем не менее последнее слово об удовлетворительности работы Правительства РФ всегда оставалось (и сохранилось практически в неизменном виде) за Президентом РФ.

Более того, если отследить направление данного вектора в других сферах реализации полномочий главы государства, то можно констатировать как неизменность, а может даже и ослабление роли Федерального Собрания РФ при формировании Правительства РФ, так и потерю своих властных позиций иными органами и должностными лицами государственного аппарата. В частности, конституционное закрепление получил факт общего руководства Президентом РФ осуществляющим исполнительную власть Российской Федерации Правительством РФ и прямого руководства иными отдельными федеральными органами исполнительной власти. Размытой в этой связи представляется роль Председателя Правительства РФ, который, по сути, лишь формулирует предложения о структурном и персональном содержании исполнительной ветви власти, а также организует работу Правительства РФ.

Отличаются своей значимостью полномочия Президента РФ и в сфере правового регулирования. Так, обращаясь к уже упомянутой практике деятельности Конституционного Суда РФ, можно отметить, что Президент РФ наделен правом принятия собственных правовых актов, в т.ч. нормативного характера, по вопросам ведения Российской Федерации¹³. В отличие от института делегированного законодательства, используемого в некоторых зарубежных

государствах, реализация подобного полномочия не поставлена в зависимость от одобрения такого акта Федеральным Собранием РФ и используется даже без указания на чрезвычайность обстоятельства его принятия, в т.ч. и без определения срочного периода его действия¹⁴.

Следует полагать, что столь широкое толкование не исключает возможности принятия подобных нормативных правовых актов и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и даже, например, при отсутствии правового регулирования со стороны субъектов Российской Федерации вторжения в сферу исключительной компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако какому акту будет отдан приоритет в случае последующего возникновения противоречия между соответствующим указом Президента РФ и нормами права субъекта Российской Федерации, положения Конституции РФ не определяют.

* * *

Право безапелляционной отмены актов Правительства РФ, полномочия по представлению кандидатур либо самостоятельному назначению судей федеральных судов, прокуроров, членов Счетной палаты РФ, формирование и председательствование в Государственном Совете и Совете Безопасности РФ и т.п. практически абсолютизируют власть Президента РФ. Таким образом, говорить о проявлении в Российской Федерации признаков парламентской республики, пусть и в сочетании с сильной президентской властью, все еще преждевременно.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Авдеев Д.А.* Форма правления в России (краткий конституционный очерк). Тюмень, 2015. С. 44.
2. *Алимпиева Т.Г., Максименко Е.И.* О проблеме толкования правовой категории «форма правления» (кейс России и Казахстана) // Вестник БФУ им. И. Канта. Сер.: Гуманитарные и общественные науки. 2018. № 4. С. 13–20.
3. *Васильева Т.А.* Акты делегированного законодательства как источник публичного права зарубежных стран // Труды ИГП РАН. 2011. № 1. С. 171–194.
4. *Гелиева И.Н.* Некоторые вопросы формы государственного правления в России // Общество и право. 2008. № 1. С. 42–45.
5. *Зазнаев О.И.* Атипичные президентские и полупрезидентские системы // Ученые записки Казанского гос. ун-та. Сер. «Гуманитарные науки». 2005. Т. 147. Кн. 1. С. 54–69.
6. *Кондрашев А.А.* Суперпрезидентская республика в России: миф или реальность? // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 6. С. 34–42.
7. *Маркаров А.А.* Полупрезидентская система: содержание понятия и основные характеристики // Политическая наука. 2014. № 1. С. 34–50.

¹² См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации // Росс. газ. 2020. 16 янв.

¹³ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.1999 г. № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт “г”), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 6, ст. 866.

¹⁴ См.: *Васильева Т.А.* Акты делегированного законодательства как источник публичного права зарубежных стран // Труды ИГП РАН. 2011. № 1. С. 171–194.

8. Мельникова М.В. Форма правления в современной России // Вестник Самарской гуманитарной академии. Сер. «Право». 2018. № 1 (20). С. 30–34.
9. Нечкин А.В. Форма правления в государствах мира: проблемы классификации и пути их возможного решения // Lex russica (Русский закон). 2019. № 5. С. 132–147.
10. Чепурнова Н.М. Сущность и содержание конституционного принципа разделения властей в Российской Федерации // Вестник Московского ун-та МВД России. 2019. № 2. С. 86–94.
4. Gelieva I.N. Some questions of the form of state government in Russia // Society and Law. 2008. No. 1. P. 42–45 (in Russ.).
5. Zaznaev O.I. Atypical presidential and semi-presidential systems // Scientific notes of the Kazan State University. Ser. “Humanities”. 2005. Vol. 147. Book 1. P. 54–69 (in Russ.).
6. Kondrashev A.A. The super-presidential Republic in Russia: myth or reality? // Herald of Kutafin University (MSLA). 2018. No. 6. P. 34–42 (in Russ.).
7. Markarov A.A. Semi-presidential system: the content of the concept and the main characteristics // Political Science. 2014. No. 1. P. 34–50 (in Russ.).
8. Melnikova M.V. The form of government in modern Russia // Herald of the Samara Humanitarian Academy. Ser. “Law”. 2018. No. 1 (20). P. 30–34 (in Russ.).
9. Nechkin A.V. The form of government in the states of the world: classification problems and ways of their possible solutions // Lex russica (Russian Law). 2019. No. 5. P. 132–147 (in Russ.).
10. Chepurnova N.M. The essence and content of the constitutional principle of separation of powers in the Russian Federation // Herald of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2019. No. 2. P. 86–94 (in Russ.).

REFERENCES

Сведения об авторе

ГУНИЧ Сергей Владимирович — кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Дальневосточного юридического института МВД России; 680020 г. Хабаровск, пер. Казарменный, д. 15

Authors' information

GUNICH Sergey V. — PhD in Law, associate Professor of the Department of State and Legal Disciplines, Far Eastern Law Institute of Ministry of Internal Affairs of the Russia Russian Federation; 15 Kazarmenny line, 680020 Khabarovsk, Russia