

Лапшин Иван Сергеевич

кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой конституционного
и международного права
Университета «Синергия»

ЭВОЛЮЦИЯ ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА В УСЛОВИЯХ КОНСТИТУЦИОННОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ

Аннотация:

Статья посвящена анализу существующих в науке подходов к решению вопроса о том, к какому виду республик относится Россия. Дана критическая оценка распространенного убеждения, что Россия является президентской республикой. Тезис о доминирующем положении президента в системе государственной власти подкрепляется анализом его полномочий, а также статуса иных государственных институтов. Обосновывается вывод об эволюции формы правления в России: от суперпрезидентской к смешанной (президентско-парламентской) республике. Утверждается, что оптимальной формой государственного правления для России является смешанная республика с сильной президентской властью. Модель парламентской республики для России непригодна. Предлагается разработка и принятие федеральных конституционных законов о Президенте Российской Федерации; о Федеральном Собрании Российской Федерации; о парламентском контроле, а также иные предложения *de lege ferenda*.

Ключевые слова:

форма правления, республика, президентская республика, парламентская республика, полупрезидентская республика, президентско-парламентская республика, смешанная республика, суперпрезидентская республика, конституционная модернизация.

Lapshin Ivan Sergeevich

PhD in Law, Associate Professor,
Head of the Constitutional and
International Law Department,
Synergy University

EVOLUTION OF THE GOVERNMENT FORM OF THE MODERN RUSSIAN STATE IN CONDITIONS OF CONSTITUTIONAL MODERNIZATION

Summary:

The study analyzes the approaches, existing in science, to solving the issue of what kind of republics Russia belongs to. A critical assessment of the view that Russia is a presidential republic has been given. The thesis on the dominant position of the President in the system of State power is supported by an analysis of his powers and the status of other State institutions. The conclusion about the evolution of super-presidential republic in Russia into a mixed (presidential-parliamentary) republic is made. It is argued that the optimal form of state government for Russia is a mixed republic with strong presidential power. The model of a parliamentary republic for Russia is unsuitable. It is proposed to pass the federal constitutional laws on the President of the Russian Federation; on the Federal Assembly of the Russian Federation; on parliamentary control, and others.

Keywords:

form of government, republic, presidential republic, parliamentary republic, semi-presidential republic, presidential-parliamentary republic, mixed republic, super-presidential republic, constitutional modernization.

14 марта 2020 года президент РФ подписал Закон РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее – Закон о поправке). Поправки предусматривают перераспределение конституционных полномочий в треугольнике «президент – парламент – правительство». Это поставило на повестку дня вопрос – изменится ли форма правления в России после вступления в силу Закона о поправке? Если да, то в какую сторону она эволюционирует? Постараемся найти ответы.

1. В первую очередь необходимо установить «точку отсчета», то есть определить, к какому виду республик относится Россия в настоящее время? По данному вопросу ведется научная полемика. Существует несколько основных точек зрения.

Россия – президентская республика [1, с. 25]. Классическая президентская республика имеет четко определенный перечень признаков, в число которых входят: внепарламентский способ избрания президента; совмещение им функций главы государства и главы правительства; отсутствие у президента права роспуска парламента; правительство не несет политической ответственности перед парламентом. Как видим, в России, строго говоря, есть лишь два признака президентской республики из четырех: президент России избирается гражданами путем прямых выборов; правительство России несет политическую ответственность перед президентом РФ.

Россия – смешанная (полупрезидентская) республика. Это, пожалуй, господствующая в отечественном государствоведении точка зрения [2]. Как известно, смешанная республика – это форма правления, характеризующаяся сочетанием признаков президентской и парламентской

форм республиканского правления. Есть ли такое сочетание признаков в России? Как мы выяснили, две характерные черты президентской республики имеют место быть в нашей стране. Но существует ли хотя бы один признак парламентской формы республиканского правления? Общеизвестно, что парламентская республика предполагает ключевую роль парламента в системе государственной власти: парламентский способ избрания президента; формирование правительства парламентом; политическую ответственность правительства перед парламентом. Понятно, что первый признак отсутствует. Второй – тоже, так как Государственная Дума на сегодняшний день лишь формально участвует в согласовании кандидатуры главы правительства и никак не влияет на процесс назначения на должности иных его членов. Третий признак также не обнаружен: правительство ответственно только перед президентом. Выражение Государственной Думой вотума недоверия правительству не влечет его отставки.

По меткому выражению Н.А. Бобровой, «из президентской формы правления российская модель впитала в себя лишь то, что усиливает президента, а из парламентской – лишь то, что ослабляет парламент, например возможность его роспуска президентом, что исключено в президентской республике» [3, с. 36]. Таким образом, можно заключить, что Россия не является смешанной (полупрезидентской) республикой.

2. Представляется, что *на сегодняшний день в России сложилась нетипичная форма правления в виде суперпрезидентской республики*. Данная точка зрения становится все более распространенной в отечественной юриспруденции [4]. В пользу нее говорят следующие аргументы.

Доминирующее положение президента в системе государственной власти. Глава Российского государства обладает беспрецедентным для демократических государств набором функций и полномочий. В числе наиболее значимых из них можно назвать: определение направлений внутренней и внешней политики; формирование правительства и принятие решения о его отставке; отмена актов правительства; законодательная инициатива; представление кандидатур на важнейшие государственные должности (судей Конституционного Суда, генерального прокурора, председателя Центрального банка и др.); назначение федеральных судей и др.

Конституционно закрепленные полномочия президента РФ усиливаются рядом факторов.

Во-первых, интерпретационная практика Конституционного Суда РФ дополнила перечень конституционно закрепленных полномочий главы Российского государства так называемыми «скрытыми (подразумеваемыми)» полномочиями. В их числе можно назвать возможность осуществлять правовое регулирование в отсутствие федеральных законов; возвращать законы в парламент без их рассмотрения неограниченное число раз вне процедуры использования права вето; представлять в Государственную Думу одну и ту же кандидатуру председателя правительства.

Отдельно следует назвать полномочие президента РФ издавать директивы, поручения, а также перечни поручений [5]. Данное полномочие не закреплено в Конституции РФ. Не подтверждается его наличие у главы государства и решениями Конституционного Суда РФ.

Наличие большого количества разрозненных актов, так или иначе регулирующих статус главы Российского государства, пробелов в законодательном регулировании его правового положения ставит на повестку дня вопрос о разработке и принятии *федерального конституционного закона о Президенте Российской Федерации*.

Во-вторых, конституционный статус иных государственных институтов (парламента, правительства, судов) ослаблен таким образом, что ни один из них не в состоянии выступить в качестве политического противовеса главе государства: правительство РФ фактически представляет собой подотрасль президентской власти, председатель правительства является административным, «техническим премьером», а федеральная законодательная власть – «слабой». Российский парламент оказался в ситуации, когда, с одной стороны, ни один закон не может вступить в силу без согласия президента [6], а, с другой стороны, процедуру отрешения главы государства от должности на практике осуществить невозможно.

В-третьих, президент РФ является неформальным лидером партии «Единая Россия», обладающей конституционным большинством в «нижней» палате парламента. Это позволяет ему пользоваться значительными внеконституционными преимуществами по сравнению с другими участниками политического процесса.

Заметим, что сильная президентская власть не всегда равнозначна авторитаризму. Для такой огромной многонациональной страны, как Россия, модель парламентской республики непригодна. Не готова к этому и политическая система: отказ от сильной президентской власти плохо скажется на ситуации в стране, учитывая отсутствие устойчивых политических партий [7]. Кроме того, чрезмерное усиление позиций парламента может привести к конкуренции президентской и законодательной власти. Последний такой конфликт закончился кровавыми событиями 2–3 октября 1993 года. Не лишним будет вспомнить и слова Ж.-Ж. Руссо, который отмечал, что

демократическое правление наиболее пригодно для малых государств, аристократическое – для средних, а монархическое – для больших [8, с. 308].

3. Комплексный анализ Закона о поправке позволяет сделать вывод об *эволюции суперпрезидентской республики в смешанную (президентско-парламентскую) республику*. Какие изменения Конституции лежат в основе такого утверждения?

Во-первых, усиление роли парламента в процессе формирования правительства. Государственная Дума получила возможность утверждать кандидатуры председателя правительства, заместителей председателя правительства и значительной части федеральных министров. Совет Федерации теперь будет участвовать в процессе назначения на должности руководителей федеральных органов исполнительной власти так называемого «силового» блока. Представляется, что повышение роли парламента в системе государственной власти, а также необходимость развития новых положений Конституции о Федеральном Собрании обуславливают потребность в разработке и принятии *федерального конституционного закона о Федеральном Собрании Российской Федерации*.

Во-вторых, усиливается контрольная функция российского парламента. В Конституции появится новая статья 103.1 о парламентском контроле: «Совет Федерации, Государственная Дума вправе осуществлять парламентский контроль, в том числе направлять парламентские запросы руководителям государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов и должностных лиц». В целях развития данной конституционной нормы было бы целесообразно разработать и принять *федеральный конституционный закон о парламентском контроле* взамен действующих федеральных законов о парламентском контроле и о парламентском расследовании.

В-третьих, Закон о поправке закрепил обязанность Центрального банка РФ ежегодно отчитываться перед Государственной Думой. Представляется, что эта важная новелла не будет эффективно работать без дополнения Федерального закона от 10 июля 2002 г. N 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» таким основанием освобождения от должности председателя ЦБ РФ, как «признание работы Банка России неудовлетворительной по результатам ежегодного отчета перед Государственной Думой» [подробнее см.: 9].

В-четвертых, место президента в системе разделения властей становится более определенным: «Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации под общим руководством Президента Российской Федерации» [10]. Статус главы государства, который руководит правительством, но при этом не входит в его состав, не является чем-то новым в государственно-правовой практике зарубежных стран. В частности, именно таким статусом обладает президент Французской Республики, который согласно ст. 9 Конституции Франции председательствует в Совете министров, но при этом не является членом правительства [11]. Примечательно, что именно Франция считается хрестоматийным примером смешанной республики.

В результате проведенного исследования можно сделать следующие *основные выводы*:

1) В итоге конституционной модернизации форма государственного правления в России эволюционирует из суперпрезидентской в смешанную (президентско-парламентскую) республику.

2) Оптимальной формой государственного правления для России является смешанная республика с сильной президентской властью. Модель парламентской республики для нашей страны непригодна.

3) Предложения *de lege ferenda*:

– разработать и принять федеральные конституционные законы о Президенте Российской Федерации; о Федеральном Собрании Российской Федерации; о парламентском контроле;

– дополнить Федеральный закон от 10 июля 2002 г. N 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» таким основанием освобождения от должности председателя ЦБ РФ, как «признание работы Банка России неудовлетворительной по результатам ежегодного отчета перед Государственной Думой».

Ссылки и примечания:

1. См., например: Агивец С.В., Белова И.А. Конституционное право зарубежных стран. Гродно, 2001. 99 с.
2. См., например: Мелехин А.В. Теория государства и права. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009. 545 с.; Теория государства и права / под ред. А.С. Пиголкина. М., 2003. 544 с.; Чиркин В.Е. Государствоведение. М., 2000. 382 с.
3. Боброва Н.А. 20 лет и 20 недостатков Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 33–37.
4. См., например: Кондрашев А.А. Суперпрезидентская республика в России: миф или реальность // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2018. № 6 (46). С. 34–42; Овчинникова О.Д. Эволюция формы правления Российского государства: историко-теоретический аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 24 с.; Худoley К.М. Закрепление суперпрезидентской республики в Конституции Российской Федерации // Актуальные теоретические и практические вопросы развития юридической науки: общегосударственный и региональный аспекты. 2015. № 1. С. 166–175.
5. П. 2 Порядка исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 28.03.2011 № 352.

6. Имеется в виду право Президента РФ возвращать законы в парламент без их рассмотрения неограниченное число раз вне процедуры использования права вето.
7. Путин рассказал о важности сильной президентской власти в России [Электронный ресурс] // РИА Новости. URL: <http://ria.ru/20200306/1568258916.html> (дата обращения: 31.05.2020).
8. Мухаев Р.Т. История политических и правовых учений / Р.Т. Мухаев. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2019. 694 с.
9. Лапшин И. Реформа Банка России отменяется? [Электронный ресурс] // Finversia. URL: <http://www.finversia.ru/publication/experts/reforma-banka-rossii-otmenyaetsya-74384> (дата обращения: 30.05.2020).
10. Ч. 1 ст. 110 Конституции РФ в редакции от 14.03.2020.
11. См.: Конституция Французской Республики 1958 года с изменениями, внесенными 23 июля 2008 года [Электронный ресурс] // Конституционный совет Франции. URL: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/constitution/constitution_russe_version_aout2009.pdf (дата обращения: 31.05.2020).

Редактор: Ситникова Ольга Валериевна
Переводчик: Кочетова Дарья Андреевна