

СОВРЕМЕННАЯ ФОРМА ПРАВЛЕНИЯ РОССИИ

ДМИТРИЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ АВДЕЕВ

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного и муниципального права
Института государства и права
Тюменского государственного университета,
e-mail: ronner@mail.ru



Представлен авторский подход к классификации форм правления и показано положение современной формы правления в Российской Федерации в предложенной классификации. Традиционное деление государств на республики и монархии автор находит устаревшим. Делается вывод о необходимости юридической ревизии и модернизации некоторых конституционных норм для обеспечения соответствия российской формы правления признакам «конституционной монархии».

The author's approach to classifying the systems of governance is represented and the position of the modern system of governance in the Russian Federation in the proposed classification is shown. The traditional division of states to republics and monarchies is found old-fashioned. The author concludes that legal revision and modernization of some constitutional provisions are necessary to provide the compliance of the Russian system of governance to the characteristics of «constitutional monarchy».

Ключевые слова: форма правления, республика, монархия, поликратия, конституция

Key words: system of governance, republic, monarchy, polycracy, constitution

Норма о республиканской форме правления Российской Федерации, установленная в ст. 1 Конституции РФ, стала предметом научной полемики.

По мнению А. В. Мелехина, формально (юридически) Россия – полупрезидентская республика, однако «в реальности существующая модель государственного управления ближе к президентской республике. В то же время Конституция России допускает возможность изменения формы государственного управления в сторону парламентской республики»¹. А. Н. Мещеряков считает, что российская форма правления ближе к латиноамериканской модели президентства, которая характеризуется нарушением равновесия власти в сторону Президента². Анализируя особенности республиканской формы правления, Н. А. Сахаров отмечал, что она обладает признаками «афро-азиатской модели президентства»³. Ю. В. Соломанина обосновывает наличие в России всех признаков суперпрезидентской республики⁴. З. Н. Курдюкова высказывает достаточно спорное мнение, согласно которому из текста действующей Конституции следует, что по структуре государственного механизма фор-

мой правления Российской Федерации является парламентская республика⁵.

По справедливому замечанию И. А. Кравца, Конституция РФ отражает процесс становления смешанной, или гибридной, формы правления, в которой «сочетаются черты президентской и парламентской республики»⁶. Вместе с тем конституционный акцент на полномочиях Президента и практика их реализации, определяющие первостепенную роль Президента в государственном механизме властвования, в политической жизни страны, свидетельствуют о том, что Российская Федерация фактически развивается по модели президентской республики⁷.

Таким образом, мнения правоведов на это счет можно свести к трем основным группам. Одни полагают, что российскую форму правления следует характеризовать как смешанную (полупрезидентскую), другие считают, что она представляет собой президентскую республику, третьи, учитывая особенности статуса Президента, его полномочия, говорят о суперпрезидентской республике. В научной литературе находим высказывания и о монархичности

российской формы правления. Таким образом, вопрос о современной форме правления России остается открытым.

Если же исходить из существующей классификации республик, то анализ конституционно-правовых отношений между высшими органами государственной власти в Российской Федерации, порядка их образования позволяет прийти к выводу, что отечественная форма правления больше отвечает признакам президентской республики. Однако, по нашему мнению, традиционная классификация форм правления на монархии и республики и их виды утрачивает былое значение. Классическое противостояние «единоначалия» в монархии, с одной стороны, и «общего дела» в республике – с другой, претерпело коренные изменения. В настоящее время способ формирования главы государства (монарха и президента) неважен. Первостепенную роль начинают играть политический режим, раскрывающий способы и методы осуществления власти, и степень развития демократии в современном государстве. Нельзя не согласиться с З. Н. Курдюковой в том, что различие между монархией и респу-

по управлению государством рассредоточены между несколькими органами государственной власти, действующими на принципах взаимодействия и невмешательства, предлагаем рассматривать как *поликратическую*.

Монократия – форма правления, основанная на принципах единовластия и централизации, отличается концентрацией властных прерогатив в лице одного органа, дисбалансом в распределении властных полномочий между высшими органами государственной власти при отсутствии системы сдержек и противовесов как таковой. Поликратия же характеризуется сбалансированным распределением властных полномочий между двумя или несколькими высшими органами власти, функционирующими в рамках системы сдержек и противовесов и несущими друг перед другом ответственность по публичному управлению делами государства. Поэтому целесообразнее вести разговор не о республиках и монархиях, а о монархических и поликратических формах правления и их моделях. Синтезирование признаков (элементов) монархических и поликратических форм правления позволяет конструировать многообразные модели организации власти.

Несмотря на неоднозначность правового положения российского Президента в системе органов власти, сложность отнесения его к той или иной ветви власти, а также «республиканские» атрибуты отечественной формы правления, у нас сохраняется монархический подход к организации публичной власти и управления. Как отмечают В. А. Лебедев и В. В. Киреев, «гибкость нашей Конституции такова, что на базе одних и тех же ее норм российская действительность по воле различных политических сил приобретала различные качественные состояния. Это и всевластие олигархов, и последовавшее утверждение бюрократического капитализма, который, сыграв свою государственно-организующую позитивную роль на непростом этапе истории, превращается в фактор социальной стагнации»⁹.

Поэтому мы и предлагаем характеризовать форму правления современной Российской Федерации как монархию, под которой нужно понимать установленную нормами конституционного законодательства систему организации государственной власти, основанную на следующих принципах:

централизация и делегированное распределение полномочий по управлению государственными делами, выражающееся в сосредоточении значительного объема властных прерогатив в системе органов одной функциональной направленности;

Традиционная классификация форм правления на монархии и республики и их виды утрачивает былое значение

бликой по критериям выборности, коллегиальности, краткосрочности, подотчетности весьма условно⁸.

Полагаем, назрела необходимость в разработке новых подходов к классификации форм правления и их разновидностей. Это позволит идентифицировать и отечественную форму правления.

Думается, что используемый сегодня критерий различия республики и монархии – способ замещения поста главы государства (престолонаследие или избрание) – является консервативным и не играет существенной роли при определении формы правления. По нашему убеждению, главное не то, каким образом (способом) формируется глава государства, а то, как происходит распределение властных полномочий, как осуществляется публичная власть, в каких политических центрах она сконцентрирована. Следовательно, форму правления, которая характеризуется сосредоточением властных полномочий в одном центре вне зависимости от способа наделения полномочиями главы государства, можно назвать *монархической*. В свою очередь, форма правления, в соответствии с которой функции

конституционное закрепление основ государственной власти, допускающей двусмысленное юридическое толкование и неоднозначность конституционно-правовых норм;

дисгармония в системе разграничения компетенции между органами публичной власти;

возможность вмешательства высших органов власти в деятельность иных органов власти, а также наличие взаимодополняющих полномочий у органов различного уровня и рода;

отсутствие реальной юридической ответственности органов публичной власти за свою деятельность;

сочетание различных способов формирования органов публичной власти (назначение, выборы и т. д.).

Российская модель монархии обусловлена эволюцией ее государственности, сформировавшимися ментальными, культурными, национально-психологическими и прочими особенностями жизни русского народа¹⁰. Перечислим ее сущностные признаки:

сосредоточение властных полномочий в одном центре, следствием чего является неравномерность их распределения между высшими органами государственной власти;

слияние членства в партии с занятием государственных должностей;

имитация политического многообразия при фактической монопартийности;

юридическая сложность реализации прав граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.

С момента принятия Конституции РФ у модели российской монархии выявились следующие факультативные особенности:

место Президента РФ в системе высших органов государственной власти не определено;

процедура назначения Председателя Правительства РФ и федеральных министров подтверждает неспособность Государственной Думы влиять на формирование Правительства¹¹;

Правительство фактически несет ответственность только перед Президентом;

Председатель Правительства, будучи лидером «партии большинства», не является ее членом и соответственно не связан с ней партийной дисциплиной;

исполнительная власть обладает дуалистической природой;

отсутствует процедура контрассигнации актов главы государства Председателем Правительства (соответствующим министром), который бы брал на себя юридическое обязательство по его исполнению;

нет реальной системы сдержек и противовесов при формальном провозглашении принципа разделения властей.

По словам В. А. Ачкасова, режим, который сложился на основе данных признаков различных форм правления, является воплощением теории М. Вебера о плебисцитарной вождистской демократии¹².

В. Д. Зорькин, будучи в 1990 г. экспертом Конституционной комиссии, справедливо отмечал, что «не следует абсолютизировать или идеализировать ту или иную форму правового демократического устройства. Вместе с тем следует определиться относительно формы правления Российской Федерации с учетом как преимуществ, так и недостатков той или иной формы под углом зрения конкретно-исторических особенностей страны, разнообразных факторов,

Централизация и единство властных полномочий и прерогатив главы государства остаются значимыми постулатами в организации российской государственной власти

влияющих на политический строй, расстановки сил, характера и уровня политической культуры и так далее. Важно осознать, что закладываемая в Конституцию юридическая конструкция формы правления должна быть выработана не на основе сиюминутных настроений, а исходя из стратегических целей и интересов»¹³.

Централизация и единство властных полномочий и прерогатив главы государства остаются значимыми постулатами в организации российской государственной власти. Сильная централизованная исполнительно-распорядительная власть, ее бесконтрольность и ведущая роль в системе государственного управления стали символом российской формы правления. Такое положение дел можно изменить, только если ограничить Конституцией политико-правовую деятельность исполнительно-распорядительной власти и установить меры ответственности за последствия принятых ее органами решений. Динамичное развитие Российской Федерации, по словам В. В. Гончарова и С. М. Жилина, «возможно лишь путем восстановления и поддержания баланса централизма и децентрализации в государственном управлении, который ныне утрачен в силу преобладания центробежных тенденций»¹⁴.

При конституционном доминировании исполнительно-распорядительных органов они

должны взаимодействовать с иными органами власти, нести ответственность друг перед другом. Обеспечение баланса властных полномочий (не путать с их уравниванием), гармоничное их распределение между высшими органами государственной власти, установление конституционной ответственности органов исполнительно-распорядительной власти за результаты своей деятельности образуют действенный механизм их функционирования. Эти и другие меры будут способствовать стабилизации российской политической системы, позволят избавить ее от «шатаний», что в свою очередь должно положительно сказаться на развитии самого российского государства и общества.

Российский монархизм, складывавшийся веками, нуждается в конституционном оформлении (не путать с закреплением в тексте Конституции). Конституционная монархия как модель формы правления предполагает такую организацию системы высших органов власти и управления, которая ограничена неукоснительными, незыблемыми, не допускающими двоякого понимания и толкования конституционно-правовыми нормами, обеспечивает в итоге достойный уровень жизни и реализацию правовой свободы личности.

Становление качественно нового конституционно-монархического правосознания россиян, повышение уровня их политической культуры, нивелирование правового нигилизма будут способствовать сохранению выработанных в обществе конституционных ценностей. Но нужно учесть, что провозглашение конституционно-правовых ценностей теряет смысл, если они не находят подтверждения в обыденной жизни социума, а деятельность органов государственной власти, прикрывающихся благими намерениями, не поддерживается избирателями.

Конституционную монархию следует отличать от неправильных вариантов ее реализации в той или иной стране, а также не путать с формами политико-правовой абсолютизации власти главы государства, основанной на фиктивных конституционных положениях о разделении властей, демократии и иных характерных чертах современного цивилизованного государства.

В настоящее время форма правления Российской Федерации не в полной мере соответствует признакам конституционной монархии. Для обеспечения такого соответствия необходимо

провести юридическую ревизию и модернизацию конституционных норм, регламентирующих организационно-правовую систему функционирования высших органов государственной власти. Настало время пересмотреть Конституцию и отраженные в ней признаки авторитаризма 1990-х гг., результатом которого стала победа «президентских привилегий», и заменить модель отечественной конституционно-неограниченной монархии на конституционно-ограниченную.

¹ Мелехин А. В. Теория государства и права: учеб. с учеб.-метод. материалами. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 133.

² Мещеряков А. Н. Конституционные способы воздействия Президента Российской Федерации на исполнительную власть и связанные с ними особенности российской формы правления // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 5. С. 22.

³ Сахаров Н. А. Институт президентства в современном мире. М., 1994. С. 20.

⁴ Соломанина Ю. В. Республиканская форма правления в России: история и современность: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2007. С. 23.

⁵ Курдюкова З. Н. Теоретические проблемы политической формы современного государства // Правовая политика и правовая жизнь. 2010. № 4. С. 62.

⁶ Кравец И. А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). М.; Новосибирск, 2001. С. 49.

⁷ Конституционное право: учеб. для бакалавров / отв. ред. В. И. Фадеев. М., 2014. С. 126.

⁸ Курдюкова З. Н. Указ. соч. С. 60.

⁹ Лебедев В. А., Киреев В. В. Главное – конституционализм! (Пути развития российской демократии) // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 2. С. 2.

¹⁰ Сташ З. К. Политический режим современного российского государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2009. С. 11.

¹¹ В частности, если при назначении Председателя Правительства требуется согласие Госдумы, то вопрос о его отставке решается исключительно Президентом без какого бы то ни было участия парламентариев.

¹² Ачкасов В. А. Президент РФ и Государственная Дума: перспективы взаимоотношений // Правоведение. 1995. № 45. С. 67.

¹³ Зорькин В. Д. О Президенте в конституционном строе РФ // Конституционный вестн. 1990. № 2.

¹⁴ Гончаров В. В., Жилин С. М. Укрепление президентской власти в России как необходимое условие противодействия центробежным тенденциям в государственном управлении // Современное право. 2010. № 5. С. 17.