ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВЛЕНИЯ

Любое государство может быть охарактеризовано как со стороны его сущности и содержания, так и со стороны его формы, а точнее форм. Если в первом случае выясняется природа и характер существующей государственной власти, ее социально-политический тип, о чем речь шла в предыдущей главе, то во втором случае определяется то, как, каким образом эта власть формируется, организуется, функционирует и действует. Эти две стороны в характеристике государства, конечно, не отделены друг от друга абсолютно, между ними существует достаточно тесная взаимосвязь. Вместе с тем нельзя не видеть и относительной, но достаточно высокой самостоятельности каждой из этих разных сторон рассматриваемой проблемы, в соответствии с которой одна и та же сущность государства, его тип способен проявляться в многообразных формах, а определенная государственная форма может наполняться различным социально-политическим содержанием и обслуживать государства различных типов.

Само понятие «форма государства» носит собирательный характер, ибо по своему содержанию включает в себя такие разные категории, как: а) «форма государственного правления», отражающая порядок формирования, структуру и принципы взаимоотношений высших органов государственной власти и управления; б) «государственно-политический режим», характеризующий пути, средства, методы и приемы реализации государственной власти; в) «форма политико-территориальной организации государства», выражающая территориальную структуру государства и характер взаимоотношений между ним как целым и его территориальными единицами. Только совокупное знание всех этих трех аспектов устройства государства позволяет получить не однобокое, а целостное представление о форме государства.

Центральное и наиболее рельефное выражение форма государства получает в форме правления. Именно она дает ответ на вопрос, кому в стране принадлежит суверенитет, кто стоит во главе данного государства, и каковы основы его взаимоотношений с другими высшими государственными органами, имеется ли разделение властей и каков характер отношений между ними, а также между государственными органами и населением и т.д. В теории государствоведения традиционно выделяют две основные формы правления — монархию и республику, каждая из которых в свою очередь имеет несколько разновидностей. При изучении материалов данной главы необходимо учитывать, что многие конкретные характеристики разных сторон той или иной формы государственного правления содержатся в главах 10—12 данного учебника, где подробно определяется политико-правовой статус главы государства, парламента и правительства в условиях различных форм правления. В данной главе речь идет об обобщающей характеристике этих форм.

§ 1. Монархия и ее виды

Число монархий в современном мире, несомненно, значительно сократилось по сравнению с тем, что имело место еще два-три столетия назад, не говоря уже о древности и средневековье. За последние полвека с небольшим, монархии перестали существовать в Италии, Болгарии, Румынии, Греции, Югославии, Афганистане, Ливии, Эфиопии и некоторых других странах, не считая тех, кто вышел из состава Британского Содружества. Но и сегодня эта форма государственного правления не является редким исключением. Около четырех десятков стран мира являются монархиями (для сравнения: примерно в четырех пятых всех стран мира распространена республиканская форма правления). Монархиями ныне являются Великобритания и Япония, Испания и Дания, Австралия и Канада, Швеция и Норвегия, Бельгия и Нидерланды, Саудовская Аравия и Иордания, Марокко и Объединенные Арабские Эмираты, Оман и Катар, Кувейт и Бахрейн, Малайзия и Таиланд, Люксембург и Непал, Свазиленд и Бутан, Тонга и Лесото, а также ряд других стран. В отдельных странах, особенно постсоциалистических (Албания, Болгария, Румыния и др.), за последнее время серьезно оживились силы, выступающие за возврат к монархической форме правления, но они не смогли привлечь на свою сторону большинство населения, что показали, в частности, и проведенные по данному вопросу референдумы в Бразилии в 1993 г. и в Албании в 1997 г.

Конечно, монархия монархии рознь. В одних странах она играет достаточно серьезную политическую роль, в других — очень малую, часто номинальную. Это находит свое отражение и в тех разновидностях монархической формы правления, о которых речь ниже. Но и при этом можно выделить то общее, что присуще любой разновидности монархии.

Монархия (от греч. monarchia — единовластие) — это такая форма государственного правления, при которой верховная государственная власть полностью или частично принадлежит (реально или формально) единоличному главе государства — монарху (королю, царю, императору, шаху, султану и т.д.), обычно получающему эту власть по наследству и пожизненно и передающему ее в порядке наследования.

Отсюда вытекает, что общими сущностными признаками данной формы правления являются: а) единоличная верховная государственная власть и б) получение этой власти и передача ее по принципу крови, по наследству. Встречавшиеся в истории и современности отдельные редкие отклонения от этих норм не могут поставить под сомнение принципиальную общезначимость указанных юридических признаков монархии. Точно так же тот факт, что во многих монархиях главе государства реальная верховная государственная власть не принадлежит, поскольку страной фактически управляют другие государственные органы, не может отменить то, что формально-юридически, номинально именно монарх олицетворяет верховную власть. Бывает и наоборот, когда реальная власть монарха (например, в Марокко, Иордании и др.) значительно выше, нежели это вытекает из конституционных норм.

В Конституции Испании (ст.56) говорится, что «король — глава государства, символ его единства и преемственности, арбитр и примиритель в повседневной деятельности государственных органов». Король неприкосновенен и не подлежит ответственности. Испанская Корона наследуется в обычном порядке первородства и представительства (ст. 57). О верховной власти короля (в пределах, определенных Конституцией), ее наследовании, неприкосновенности личности короля и о том, что он не несет ответственности за свои действия, сказано и в Конституции Дании (п. 2, 13). Конституция Люксембурга устанавливает наследственность Короны и объявляет особу Великого Герцога священной и неприкосновенной (ст. 3 и 4), возлагает на него задачу осуществления суверенитета, принадлежащего нации, в соответствии с Конституцией и законами страны закрепляет, что он один осуществляет исполнительную власть (ст. 32 и 33). Наследование престола и его регламентация подробно регулируются в Конституции Нидерландов (ст. 24 и след.), которая включает Короля в правительство вместе с министрами и устанавливает, что министры, а не Король, несут ответственность за деятельность правительства (ст. 42). В Швеции наследование короны регулирует специальный конституционный акт — «Акт о престолонаследии». Конституция Японии (ст. 1) устанавливает, что император является «символом государства и единства народа, его статус определяется волей народа, которому принадлежит суверенная власть».

Вместе с тем конституции различных монархических стран по-разному закрепляют соответствующую форму правления в каждой из них и конституционно-правовой статус монарха. Это в решающей мере зависит от того, о какой разновидности монархии идет речь — об абсолютной (неограниченной) или конституционной (ограниченной) монархиях.

Абсолютная монархия — это такая форма государственного правления, когда вся полнота государственной власти сосредоточивается в руках самого монарха, который пользуется ею без всяких ограничений и, безусловно, не деля эту власть ни с кем. Абсолютная монархия несовместима с принципом разделения властей, поскольку в ней единственным источником власти, носителем государственного суверенитета выступает монарх, олицетворяющий собой неразделимое единство высшей законодательной, исполнительной и судебной властей. Ни о какой системе сдержек и противовесов или балансе ветвей власти здесь говорить не приходится, ибо эта форма правления в самой своей основе отрицает существенные принципы демократии и действительного конституционализма. Власть монарха самодержавна: он сам издает законы, сам или через посредство назначаемых им чиновников управляет страной, сам вершит высший суд; все его подданные изначально бесправны и являются его слугами, включая министров, и только он наделяет их тем или иным объемом прав. Обладание высшей духовной властью еще более усиливает власть такого монарха.

Исторически такая государственная форма была характерна для доиндустриальных обществ. В современном мире абсолютные монархии встречаются крайне редко и представляют собой политико-правовой анахронизм, сохраняющийся благодаря определенным историческим, национальным, конфессиональным и иным особенностям развития соответствующих стран и вряд ли имеющий большое будущее. Уже сегодня они в какой-то мере, хотя и медленно, модернизируются, а отдельные из них, как Непал в 1990г., превращаются из абсолютных монархий в конституционные монархии. К числу современных абсолютных монархий можно отнести, прежде всего, ряд арабских стран Персидского залива — Саудовскую Аравию, Оман, Кувейт, ОАЭ, Бахрейн, Катар, а также султанат Бруней в другой части Азии. В сравнительно чистом виде абсолютная монархия сохранилась только в Омане, где нет конституции и парламента или иного представительного органа, вся общественная и государственная жизнь опирается на Коран, а король является одновременно и высшим духовным лицом. В других таких странах хотя и имеются конституции, а в ряде из них даже проводились парламентские выборы, тем не менее, абсолютистский характер государственной власти от этого не изменился, поскольку в них речь идет об октроированных (дарованных) монархами конституциях, над которыми к тому же стоит Коран, а парламенты в них крайне ограничены в своих функциях, носят характер совещательных органов. В Саудовской Аравии в 1992 г. король также издал конституционный акт, согласно которому парламент был заменен совещательным советом, все 60 советников которого назначаются самим королем. Большую роль в абсолютных монархиях может играть такой неформальный орган, как семейный совет, поскольку нередко члены семьи и родственники монарха занимают важные руководящие посты в центре и на местах.

Дуалистическая монархия — ранняя разновидность ограниченной монархии, в рамках которой происходит определенное отделение законодательной власти от монарха, сохраняющего всю полноту исполнительной власти. В таких монархиях имеется конституция и парламент, законодательная власть в своей основе принадлежит не монарху, а избираемому парламенту. Но в то же время монарх, во-первых, обладает правом абсолютного вето, которое не может быть отклонено парламентом; а во-вторых, монарх чаще всего сохраняет за собой право издания чрезвычайных указов, имеющих силу закона. Важно и то, что в таких монархиях король обычно имеет неограниченную возможность распускать парламент и тем самым превращать дуалистическую монархию в абсолютную. Правительство в таких монархиях ответственно только перед ним и не подотчетно парламенту, который способен влиять на деятельность правительства лишь через использование своего права утверждать государственный бюджет. В целом же в дуалистических монархиях совершенно очевидно преобладание власти монарха над представительной властью.

В настоящее время в мире дуалистических монархий в чистом виде не сохранилось, хотя они и были нередки в прошлом (например, в Италии, Пруссии, Австрии и др. странах). Сегодня определенные черты таких монархий в той или иной мере присущи таким странам, как Иордания, Марокко и Непал, поскольку в них сочетаются черты дуалистических и парламентарных монархий. В Иордании, например, хотя и имеется парламент, перед которым формально ответственно правительство, однако власть парламента серьезно ограничена, прежде всего, тем, что его акты, включая вотумы недоверия правительству, подлежат утверждению королем и что государственное управление в стране реально осуществляет именно король. В Марокко вотум недоверия правительству не нуждается в одобрении короля, но правительство ответственно не только перед парламентом, но и прежде всего и фактически перед королем, которому принадлежит общее руководство аппаратом управления, армией, полицией и др., хотя он и не стоит во главе правительства. Помимо этого король обладает правом отлагательного вето в отношении принятых парламентом законов и правом роспуска парламента. В Непале по Конституции 1990 г. правительство ответственно формально только перед парламентом, но реальная власть и здесь принадлежит королю и правительство фактически по традиции полностью подчиняется ему. В этой стране особенно наглядно сочетаются черты дуалистической и парламентарной монархий.

Парламентарная (парламентская) монархия — это такая разновидность ограниченной монархии, в рамках которой конституционно-правовой статус, правомочия и реальная власть монарха серьезно ограничены конституцией, принятой на демократической основе, избираемым парламентом, сосредоточивающим в себе законодательную власть, и ответственным только перед парламентом правительством, осуществляющим управление страной. Формально и в таких монархиях король сохраняет статус главы государства и обычно назначает правительство, но фактически он чаще всего, как говорится, «царствует, но не правит», ибо реально страной управляет правительство, формируемое парламентом и ответственное лишь перед ним в своей деятельности. В таких монархиях при выражении парламентом вотума недоверия правительству последнее уходит в отставку или отправляется в отставку монархом.

Другое дело, что в условиях достаточно последовательного проведения принципа разделения властей правительство обычно обладает в данном случае правом предложить монарху распустить парламент и назначить новые выборы. Король в таких монархиях может иметь право роспуска парламента, но в конституциях обычно определяются достаточно узкие рамки возможных вариантов, при которых это может иметь место. Так, ст. 46 Конституции Бельгии гласит, что «Король вправе распустить палату представителей, только когда последняя абсолютным большинством своих членов: 1) либо отклоняет вотум доверия Федеральному правительству и не предложит Королю в трехмесячный срок со дня отклонения вотума кандидатуры преемника Премьер-министра; 2) либо принимает вотум недоверия Федеральному правительству и одновременно не предложит Королю кандидатуру преемника Премьер-министра». Кроме того, Король может в случае отставки Федерального правительства распустить Палату представителей с ее согласия, выраженного абсолютным числом ее членов.

В парламентарных монархиях центральная и решающая роль в системе отношений высших органов государственной власти монарх — парламент — правительство принадлежит парламенту. Монарх как юридический глава государства участия в реальном управлении страной не принимает, оставаясь чаще всего лишь символом единства нации как согражданства. В ряде случаев монарх формально не назначает правительство. Он обычно (например, в Швеции, Норвегии, Японии и др.) не имеет права отлагательного вето в отношении принятых парламентом законов, а если и обладает формально таким правом, то практически не использует его (например, в Великобритании, Бельгии и др.), либо использует, но на основании решения правительства. Конституция Японии прямо запрещает участие монарха в управлении страной, а конституции и конституционная практика Швеции, Норвегии, Великобритании, Японии и др. не наделяют монарха никакими такими полномочиями. Конституции ряда парламентарных монархий (Бельгии, Дании и др.) формально возлагают исполнительную власть в пределах, определенных конституцией, на короля, но фактически она осуществляется правительством, а роль короля в этом сводится к под­писанию актов правительства. При этом конституционно устанавливается, например, в Конституции Бельгии (ст. 106), что «никакой акт Короля не может иметь силы, если он не контрассигнован министром, который тем самым несет за него ответственность». Аналогичные по­ложения содержатся и в Конституции Дании (п. 12, 14 и др.).

Обычно в парламентарных монархиях король не действует самостоятельно, его акты подготавливаются правительством и скрепляются, контрассигнуются (от латинского contra — против и signare — подписывать) главой правительства или тем или иным министром, не имея в противном случае юридической силы. Судебную власть осуществляют независимые суды, но приговоры и постановления приводятся в исполнение именем короля. Сказанное, однако, не должно вести к одностороннему мнению, будто институт монарха в парламентарных монархиях всегда носит чисто архаический и номинальный характер. Отстраненность монарха от управления страной и политических перипетий вовсе не означает, что его роль здесь и в иных отношениях (например, как символа единства нации, морально-политического авторитета, арбитра между ветвями и органами государственной власти и др.) близка к нулевой. Достаточно сослаться на опыт Испании, где в феврале 1981 г. именно король Хуан Карлос как Верховный главнокомандующий остановил попытку военного переворота в стране, а также на опыт Великобритании с ее традицией, согласно которой «король не может быть неправ» и др. Кроме того, в ряде таких монархий (Малайзия, Таиланд и др.) главы государств имеют и существенно более широкие права и полномочия.

Вместе с тем, как это вытекает из сказанного, реальная государственная власть в парламентарных монархиях принадлежит не монарху, а парламенту и подчиненному ему правительству. Поэтому вряд ли можно согласиться с мнением, что в таких монархиях два субъекта — монарх и народ — одновременно обладают суверенитетом, что «парламентская монархия представляет собой юридическую форму, которая, обеспечивая правление двух суверенов — народа и монарха, закрепляет основные политические полномочия за народно-представительным органом (парламентом), а формально-юридические — за монархом». Во-первых, это заключение противоречит общеизвестному положению, приводимому и самим автором, что в парламентарных монархиях король не правит, а лишь царствует. Во-вторых, проблема суверенитета — это проблема реального, а не номинального состояния власти. И, в-третьих, в самих конституциях парламентарных монархий нередко прямо закрепляется, что суверенитет в них принадлежит народу, а король и парламент лишь реализуют его, в связи, с чем неправомерно на один уровень ставить здесь народ и монарха.

Так, согласно ч. 2 ст. 1 Конституции Испании, «носителем национального суверенитета является испанский народ, источник государственной власти». Статья 32 Конституции Люксембурга гласит, что «суверенитет принадлежит нации», а Великий Герцог осуществляет его в соответствии с Конституцией и законами страны. Статья 50 Конституции Нидерландов указывает, что именно Генеральные штаты (парламент) представляют весь народ Нидерландов. В Конституции Бельгии (ст. 33) указывается, что «все власти исходят от нации». Конституционный закон «Форма правления» (§ 1 гл. 1) устанавливает, что «вся государственная власть в Швеции исходит от народа», что Риксдаг (парламент) является «высшим представителем народа». Все это говорит о том, что парламентарная монархия не только не исключает народовластие, суверенитет народа, но базируется на нем, вовсе не предполагая двойного, дуалистического суверенитета. О таком дуализме власти, да и то с серьезными оговорками и в отдельных случаях речь может идти применительно к дуалистическим монархиям, в связи с чем они так и именуются.

Парламентарные монархии значительно более распространены в современном мире по сравнению с абсолютными и дуалистическими. Среди монархий их подавляющее большинство. Это — Великобритания, Япония, Канада, Испания, Австралия, Швеция, Новая Зеландия, Норвегия, Дания, Нидерланды, Бельгия, Таиланд, Малайзия, Люксембург и др. «Политической формой испанского государства является парламентарная монархия», — гласит ч. 3 ст. 1 Конституции Испании. Выше уже была приведена высокая оценка места и роли короля в этой Конституции (ст. 56). Вместе с тем в ней конкретно и подробно определяются функции и права монарха в условиях парламентарной монархии (ст. 62—65). В современной Испании король, оставаясь главой государства, не является главой исполнительной власти, не обладает правом законодательной инициативы и правом вето в отношении законов, принятых парламентом. Конституция Люксембурга (ст. 51) устанавливает, что «в Великом Герцогстве действует режим парламентской демократии». В отличие от парламентарной монархии в Испании, эта же разновидность монархии здесь предусматривает, что Великий Герцог является главой исполнительной власти и обладает правом законодательной инициативы, а Палате депутатов предоставлена возможность направлять ему законопроекты. Он же назначает и увольняет членов правительства, определяет его состав, назначает судей и т.д.

В Швеции функции короля как главы государства ограничены лишь чисто представительскими. Он не обладает правом наложения вето на решения парламента, даже формально не является главой исполнительной власти, не назначает правительство и не отправляет его в отставку, не назначает судей и послов и даже не обладает правом помилования. «Управляет государством Правительство», которое ответственно перед Риксдагом (парламентом), — устанавливает § 6 гл. 1 — одного из основных законов, входящих в Конституцию Швеции — «Форма правления». А § 1 гл. 5 ведет речь о том, что глава государства лишь информируется премьер-министром о делах государства. Особое место в ряду парламентарных монархий занимают такие страны, как Канада, Австралия, Новая Зеландия, Ямайка и др., которые являются членами Британского Содружества. Их формальным главой является король (королева) Великобритании, представляемый в этих странах назначаемым генерал-губернатором. Практически же правительства этих стран выдвигают эту кандидатуру, а иногда генерал-губернатора избирает парламент соответствующей страны.

Современные парламентарные монархии предоставляют достаточно широкие возможности для развития демократии в их рамках, хотя и современные абсолютные и дуалистические монархии в той или иной мере модифицируются в направлении демократизации под воздействием настоятельных требований нашего времени. Это раньше считалось, что монархия как таковая несовместима с демократией. И в свое время это часто было действительно так, хотя и при этом нельзя не учитывать, что принципы конституционализма и парламентаризма зарождались и сформировались столетия назад в монархической Великобритании. Сегодня же все наглядно видят, что парламентарные монархии мало чем отличаются от республик по уровню демократизма. В этом плане монархические Великобритания, Испания, Бельгия, Дания, Швеция или Нидерланды практически ничем не отличаются от республиканской Франции, Германии, Италии, Португалии или Финляндии. Значительно большие различия в этом отношении обнаруживаются между монархическими и республиканскими странами, когда речь идет не об индустриально развитых, а о развивающихся странах.

§ 2. Республика и ее разновидности

Подавляющее большинство стран мира, как уже отмечалось, избрало республиканскую форму государственного правления как в принципе, при прочих равных условиях, более соответствующую интересам народовластия, развития демократии, поскольку она по самой своей сути предполагает признание народа единственным источником любой государственной власти, носителем суверенитета. Сегодня республиками являются Китай и Индия, США и Россия, Франция и Германия, Италия и Греция, Бразилия и Аргентина, Австрия и Швейцария, Мексика и Индонезия, Египет и ЮАР, Нигерия и Тунис, Турция и Сирия, Польша и Венгрия, Чехия и Словакия, Болгария и Румыния, Пакистан и Вьетнам, и многие другие страны. Республиками являются и все страны СНГ. Конечно, как и за всякой формой, за республиканской формой правления может скрываться различное, в том числе и недемократическое, содержание. Например, в Ираке, Иране и КНДР за фасадом республиканской формы правления отчетливо обнаруживается политический режим личной власти. В целом ряде африканских, латиноамериканских и азиатских республик не раз за последние десятилетия утверждались и до сих пор существуют военно-диктаторские власти. Но все это, по сути дела, — различные извращения действительной природы и истинных принципов республиканизма.

Понятие республики. Само понятие «республика» происходит от двух латинских слов (res — дело и publicus — общественный, всенародный) и в буквальном смысле обозначает дело общества, народа или общественное, народное дело. В отличие от монархии, государственная власть в республике осуществляется избираемыми на соответствующий срок высшими органами государственной власти. Поэтому республика — это такая форма государственного правления, при которой высшие органы государственной власти либо избираются народом (например, президент, парламент), либо избираются (например, президент) или формируются (например, правительство) выборными общенациональными представительными учреждениями (парламентами).

Общее определение республики нельзя подменять определением той или иной ее разновидности, как это происходит иногда в учебной и иной литературе. Так, В.Е. Чиркин в своем учебнике пишет, что «республика — форма правления, при которой главой государства является президент, избираемый на определенный срок из числа граждан...». Но это правильно лишь в отношении одной — президентской — разновидности республик, а не в отношении всех республик, ибо парламентарная республика хотя и имеет обычно избираемого президента, но может и не иметь его, как это было, например, долгое время в СССР и в РСФСР, в других советских республиках, в ряде других «социалистических» стран, а сегодня имеет место в Ливии, на Кубе и др. странах. Поэтому общее определение республики должно быть, на наш взгляд, более широким и включать в себя указание на путь формирования и других высших государственных органов.

Президент в одних республиках может избираться непосредственно народом, а в других — народными представителями, парламентом. В рамках республиканской формы правления правительство может формироваться как президентом, так и парламентом, а нередко президентом при участии парламента или парламентом при участии президента. То же можно сказать о формировании высшей судебной власти.

Исторически республики возникли в античную эпоху как своего рода антипод древним монархиям, как относительно более прогрессивная форма устройства государства, открывающая большие возможности для осуществления принципа народовластия путем предоставления гражданам личных, политических и иных прав. Но, как уже отмечалось, место, роль и значение республиканской формы правления должны оцениваться, особенно в современных условиях, в каждом конкретном случае с учетом того содержания государственной власти, формой которого она является. Исторический опыт и современность говорят о том, что отдельные монархии могут быть на деле более демократические, нежели многие республики.

Республики в зависимости от соотношения законодательной и исполнительной властей, от того, какое место и роль в них занимают и играют президент, правительство и парламент, традиционно подразделяются на президентские и парламентарные (парламентские) республики. Следовательно, эти формы республиканского правления различаются отнюдь не тем, что одна имеет институт президента, а другая — институт парламента. Оба этих института обычно имеются как в президентской, так и в парламентской республике. Но характер взаимоотношений органов исполнительной и законодательной (представительной) властей у этих республиканских форм правления существенно различаются.

Президентская республика — наиболее распространенный вид республики, более двух столетий существующий в США — стране классического президентского правления. Сегодня такими республиками являются также Россия и Казахстан, Бразилия и Мексика, Египет и Нигерия, Индонезия и Ирак, Филиппины и Зимбабве, Тунис и Перу, большинство стран СНГ (Беларусь, Узбекистан, Киргизия, Туркменистан, Грузия, Азербайджан, Армения), большинство республик в Африке и Латинской Америке, ряд азиатских республик.

Главной отличительной чертой президентской республики (в ее сопоставлении с парламентарной республикой) является то, что в ней исполнительная власть, ее формирование, положение, деятельность и ответственность четко отделены от власти законодательной (представительной), а взаимоотношения между этими ветвями государственной власти базируются на системе взаимных сдержек и противовесов. Из этого вытекают и другие сущностные признаки президентской республики: и президент, и парламент непосредственно избираются народом; президент обычно не имеет права по своему усмотрению досрочно распустить парламент (за исключением конституционно определенных случаев), а парламент не может сместить президента (вне процедуры импичмента) и отправить в отставку правительство путем выражения ему вотума недоверия; решающая роль в управлении страной принадлежит президенту, который чаще всего является одновременно главой государства и главой исполнительной власти; президент самостоятельно формирует правительство и отправляет его в отставку, назначает и смещает министров; президент и его правительство не несут ответственности перед парламентом за свою политику и деятельность, (правительство такую ответственность несет перед президентом), а парламент не может сместить министров, если они не допустили нарушения закона; президент обладает правом отлагательного вето в отношении принимаемых парламентом законов, но парламент имеет возможность преодолеть его квалифицированным большинством голосов своих депутатов; в ряде случаев при назначении президентом высших должностных лиц исполнительной власти и судей требуется согласие парламента или его палаты; заключаемые президентом международные договоры нуждаются в ратификации парламентом; судебная власть наблюдает за конституционностью и законностью актов двух других ветвей власти и обеспечивает соблюдение установленного правопорядка.

Президентские республики могут в том или ином отношении серьезно отличаться друг от друга в рамках их общих черт. Так, в одних из них (например, в США, Бразилии и др.) президент сам возглавляет свой кабинет министров, играющий при нем совещательную роль, а в других — наряду с президентом существует особый орган — правительство, Совет министров, возглавляемый премьер-министром (Россия, Египет и др.). Если в США, Нигерии и некоторых других странах при назначении президентом министров требуется согласие сената, то в Бразилии и ряде других стран этого не требуется. В ряде президентских республик допускаются и различные другие формы ограниченной зависимости правительства и министров от парламента. В одних таких республиках имеется институт вице-президента (США, Египет и др.), а в других его нет. Нельзя также не видеть, что в рамках одной и той же президентской формы правления реальная власть главы государства может серьезно различаться. Когда в лице президента сосредоточиваются чрезмерно большие, исключительные полномочия, по существу, вся полнота власти, тогда говорят о суперпрезидентской или сверхпрезидентской республике. Чаще всего это имело и имеет место в отдельных отсталых латиноамериканских, африканских и азиатских странах, особенно в тех, где президентская власть утверждалась в результате военных переворотов, и тех странах, которые не имели демократических традиций организации государственной власти и сравнительно недавно встали на путь демократии (Россия, Узбекистан и т.д.)

Президентская республика как одна из форм государственного правления имеет ряд достоинств, которые нельзя не учитывать. Во-первых, она в принципе создает особенно благоприятные условия и предпосылки для реализации принципа разделения властей. Во-вторых, всенародно избранный президент олицетворяет единство страны, выступает символом единства нации и т.д. В-третьих, эта форма позволяет сосредоточить высшую управленческую власть в одних руках, что особенно важно в условиях быстрого решения серьезных общенациональных проблем и необходимости концентрации сил на переходных, кризисных и иных особых этапах развития страны. В-четвертых, президентская форма правления исключает или серьезно ослабляет ее зависимость от различных и переменчивых партийно-фракционных пристрастий, сильно проявляющихся в парламентской деятельности. Вместе с тем нельзя не учитывать, что в рамках президентской республики возрастает опасность противостояния законодательной и исполнительной ветвей власти, особенно когда, как это нередко бывает на практике, избранный народом президент представляет одну партию, а большинство депутатов парламента принадлежат к другой партии или блоку партий. Последняя ситуация не раз складывалась в зарубежных странах, а сегодня имеет место, например, как в США, так и в России.

Парламентарная (парламентская) республика — это такая разновидность республиканской формы правления, при которой ведущая роль в осуществлении высшей государственной власти и формировании ее органов принадлежит парламенту как высшему органу представительной и законодательной власти. Президент при такой форме правления чаще всего избирается самим парламентом (например, в Греции, Турции, Ливане, Венгрии, Чехии и др.) или несколько более широким собранием, включающим еще и представителей субъектов федерации и др. (например, в Индии, ФРГ, Италии и др.). Но даже в тех случаях, когда в таких республиках президент избирается не парламентом, а непосредственно народом (например, в Ирландии, Болгарии, Финляндии и др.), его полномочия оказываются весьма ограниченными, а реальная исполнительная власть осуществляется правительством.

Главное в характеристике парламентарной республики состоит в том, что верховенство в ней принадлежит парламенту, а правительство несет перед ним, а не президентом политическую ответственность и уходит в отставку в случае получения вотума недоверия со стороны парламента. Конечно, и в этих условиях осуществляется принцип разделения властей, ибо исполнительная власть в лице правительства, обладая известной самостоятельностью, может в случае выражения ему вотума недоверия парламентом, обратиться к президенту с предложением распустить парламент и назначить новые выборы. В целом же правительство при такой форме правления находится в определенной зависимости от парламента: во главе правительства обычно стоит лидер партии, имеющей большинство в парламенте, правительство подотчетно парламенту, контролируется им и в любое время может быть отправлено парламентом в отставку путем выражения ему вотума недоверия.

Политико-правовой статус президента в парламентарной республике во многом схож со статусом монарха в современной парламентской монархии. Он так же, как правило, отдален от текущих политических процессов и не осуществляет реального правления в стране. В отличие от ситуации в президентских республиках, он не является главой правительства, исполнительной власти. Вся исполнительная власть практически осуществляется правительством и его главой. Даже если за президентом такой республики формально закрепляются более или менее широкие полномочия, они осуществляются, как и в случае с монархом в парламентарной монархии, по инициативе правительства и с помощью контрассигнации. Так, и в парламентской республике формально президент обычно назначает и увольняет правительство. Но, в отличие от президентской республики, где президент делает это действительно самостоятельно, здесь он фактически не свободен в своем выборе и вынужден обычно назначать премьер-министром того, кто пользуется поддержкой парламентского большинства, а министрами тех, кого представляет премьер, получивший вотум доверия от большинства парламента. В таких республиках именно парламент, как правило, его нижняя палата, фактически назначает и увольняет правительство и министров.

Акты, издаваемые президентом в парламентской республике, как правило, получают юридическую силу и подлежат исполнению только тогда, когда они скреплены подписью премьер-министра или соответствующего министра. При этом сами эти акты обычно издаются на основании решений, принятых парламентом, правительством или отдельными министрами. Президент в таких республиках обычно не обладает правом отлагательного вето по отношению к принятым парламентом законам, а если формально и обладает, то практически не использует его, как и монарх в парламентской монархии. Президент в парламентской республике назначает референдум, но на основе решения парламента и в соответствии с законом, принятым парламентом. Он же формально обладает правом назначения и отзыва послов, но фактически это зависит от решений главы правительства и министра иностранных дел.

Парламентская республика обладает своими достоинствами. По сравнению с президентскими республиками, она по своему характеру и принципам организации и функционирования серьезно суживает возможность возникновения противостояния исполнительной и законодательной ветвей власти, отдавая явный приоритет последней. Одержав победу на парламентских выборах, особенно в случае завоевания абсолютного большинства от общего числа мест в парламенте, та или иная партия или блок партий получает возможность из своих рядов и избирать президента, и сформировать однопартийное, одноблоковое, однородное правительство, которому гарантирована поддержка парламента, что не может не сказаться серьезно на стабильности власти. Но, с другой стороны, поскольку одной партии чаще всего не удается завоевать абсолютного большинства мест в парламенте, а межпартийные блоки далеко не всегда бывают надежными и прочными, поэтому в таких условиях приходится идти на создание коалиционных правительств, отражающих интересы различных парламентских фракции, то это в свою очередь может создавать возможность серьезной нестабильности в осуществлении исполнительной власти при данной форме государственного правления. В Италии, являющейся одной из классических парламентских стран, например, за полвека с небольшим после­военного периода сменилось около полусотни правительств.

С целью сглаживания этого недостатка парламентской республики в ней за последнее время нередко вводятся определенные ограничения, преграды на пути слишком частого устранения парламентом правительства. Так, в ряде стран (Перу, Португалия, Молдова и др.) предложение о вотуме недоверия правительству может быть внесено только не менее чем четвертой или третьей частью депутатов парламента. Ясно, что это серьезно сужает возможности вынесения частых вотумов недоверия. Этим же целям служат и такие нормы, которые требуют для отставки правительства вынесения вотума недоверия правительству дважды, устанавливают невозможность внесения резолюции о таком недоверии в течение определенного срока (например, в течение года после выборов в парламент или после создания правительства, ряда месяцев после предыдущего голосования по такому вотуму и т.д.). В законодательстве ФРГ, Польши, Венгрии, Болгарии и некоторых других стран предусмотрена возможность вынесения, так называемого конструктивного вотума недоверия, при котором недоверие выражается не всему правительству, а только его главе и при условии, если одновременно будет назван преемник действующего главы правительства.

География парламентарных республик довольно широка. Такими республиками только в Европе являются ФРГ, Италия, Греция, Португалия, Австрия, Финляндия, Венгрия, Болгария, Ирландия, Чехия, Словакия, Украина, Эстония, Молдова и др.; в Азии — Индия и Турция и многие другие. Немало таких республик и среди африканских и латиноамериканских стран.

Далеко не всегда данная форма государственного правления прямо закрепляется в конституциях, хотя в некоторых из них это имеет место. В Конституции Греции (ч. 1 ст. 1) говорится, что «государственный строй Греции — парламентская республика». Но главное, конечно, не в наличии соответствующих конституционных формул, а в существе реальной организации и функционирования власти, в действительном месте и роли парламента, правительства и президента, прежде всего в характере взаимоотношений парламента и правительства. Возьмем Италию, Конституция которой не содержит понятия «парламентарная республика», но структура высших органов государственной власти, их конституционный статус и взаимоотношение между ними являются достаточно типичными для парламентарной республики.

Президент Италии избирается парламентом при участии делегатов от каждой области страны (ст. 63). Он является главой государства и представляет национальное единство (ст. 87). Никакой акт Президента недействителен, если он не контрассигнован предложившими его министрами, которые за этот акт ответственны (ст. 89). Президент назначает Председателя Совета министров и по его предложению министров (ст. 92). Правительство получает доверие обеих палат Парламента и каждая из этих палат может выразить ему недоверие (ст. 94) и т.д. В Германии Президент также избирается Федеральным собранием, в которое входят члены Бундестага и представители земель (ст. 54); он не входит ни в состав правительства, ни в законодательный орган ФРГ или какой-либо земли (ст. 55); его акты контрассигнуются Федеральным канцлером или компетентным министром (ст. 59). Федеральный канцлер как глава правительства избирается Бундестагом по предложению Президента (ст. 63); федеральные министры назначаются и увольняются Президентом по предложению канцлера; Бундестаг может выразить недоверие канцлеру лишь путем выборов большинством голосов его преемника и обращения к Президенту с просьбой об отстранении канцлера от должности, а Президент должен удовлетворить эту просьбу и назначить избранное лицо (ст. 67) и т.д. В Греции Президент также избирается парламентом (ст. 30); ни один акт Президента (за редким исключением) не имеет силы и не приводится в исполнение без контрассигнации соответствующего министра (ст. 35); Президент назначает Премьер-министра и по его предложению назначает и увольняет остальных членов правительства и заместителей министров, Премьер-министром назначается лидер партии, располагающей абсолютным или относительным большинством мест в парламенте (ст. 37); Президент освобождает правительство от его обязанностей, если оно подало в отставку или получило вотум недоверия от парламента (ст. 38) и т.д.

Смешанная (полупрезидентская, полупарламентская) республика складывается в результате, с одной стороны, усиления парламентарных начал в развитии президентских республик, а с другой — возрастания места и роли президентской власти в парламентарных республиках. Стремление нейтрализовать негативные тенденции к монополизации и авторитаризации политической власти в развитии президентских республик и серьезная неудовлетворенность неустойчивостью, нестабильностью правительственной власти в парламентарных республиках создали благоприятную почву для появления в последние десятилетия такой формы государственного правления, которая пытается сочетать достоинства как той, так и другой из рассмотренных выше основных форм. Наглядным примером такой формы правления могут сегодня служить соответствующие государственные формы во Франции и в Польше.

Во Франции Президент избирается прямым всеобщим голосованием (ст. 6 Конституции страны), председательствует в Совете министров (ст. 9), обладает правом роспуска Национального собрания после консультации с Премьер-министром и председателями палат (ст. 12), может брать на себя после соответствующих консультаций чрезвычайные полномочия (ст. 16), формирование правительства и руководство им Президент осуществляет самостоятельно, без вмешательства и контроля со стороны парламента и др. Эти, и ряд других важных моментов, характеризующих конституционно-правовой статус Президента Франции, позволяют не только отнести эту страну к числу президентских республик, но и констатировать наличие в ней очень сильной президентской власти, во многих отношениях превосходящей власть Президента США, что позволяет некоторым исследователям вести речь даже о «республиканской монархии».

Однако именно «правительство определяет и проводит политику нации» (ст. 20) и при этом находится в прямой зависимости от парламента, поскольку Премьер-министр после обсуждения в Совете министров ставит перед Национальным собранием вопрос об ответственности Правительства в связи с его программой или общеполитической декларацией, т.е. вопрос о доверии. Национальное собрание может выразить недоверие Правительству путем голосования резолюции порицания, под проектом которой должны стоять подписи не менее десятой части депутатов парламента (ст. 49). Если Национальное собрание примет резолюцию порицания или если оно не одобрит программу или общеполитическую декларацию Правительства, гласит ст. 50 Конституции Франции, то Премьер-министр должен вручить Президенту Республики заявление об отставке Правительства. Все это требует признать, что Франция одновременно обладает многими сущностными чертами и парламентарной республики.

Некоторые авторы\* возражают против выделения в особую форму правления смешанную, полупрезидентскую, полупарламентарную республику, считая, что необходимо сохранить лишь старое, традиционное деление республик на президентские и парламентские. Но их аргументы не представляются убедительными. Спору нет, классификация республик на президентские и парламентские является основной и исходной. В этом отношении выделение смешанной формы правления является, несомненно, производным. Не вызывает возражения и тезис о том, что президентские республики сегодня нередко включают в себя в какой-то мере элементы парламентаризма, а парламентарные республики — более пли менее существенные черты президентского правления. В чистом виде, как ту, так и другую форму в современном мире действительно не так уж просто обнаружить. Но указанные авторы не учитывают, что когда речь идет о смешанной, полупрезидентской республике, имеется в виду не та ситуация, когда у президентской в своей основе республики выявляются какие-то частичные проявления парламентаризма или у парламентарной в главном и основном республики обнаруживаются частичные элементы президентского правления, а та, когда верховная власть в стране оказывается реально поделенной в равной или сопоставимой мере между президентом и парламентом, а правительство оказывается в прямой, реальной и серьезной зависимости, как от президента, так и от парламента.

Сказанное выше о форме правления во Франции это убедительно подтверждает. То же можно сказать о форме правления в Польше, где Президент, как и во Франции, избирается всеобщим голосованием народа, может созывать Совет Кабинета и председательствовать на нем, выдвигает кандидатуру Председателя Совета Министров, назначает и принимает отставку его и т.д., но в то же время контроль за деятельностью Совета Министров осуществляет Сейм (палата парламента), у которого Председатель Совета Министров получает вотум доверия, а члены Совета Министров несут как солидарную ответственность перед ним, так и индивидуальную ответственность, Президент же принимает отставку Председателя Совета Министров и назначает избранного Сеймом нового Председателя Правительства. Сейм имеет право выразить вотум недоверия и отдельному министру, а Президент отозвать такого министра. Изменения в составе Совета Министров Президент производит по предложению Председателя Совета Министров.

До 90-х гг. черты смешанной, полупрезидентской республики были присущи и Финляндии, но в результате глубоких конституционных преобразований эта республика превратилась в парламентскую, хотя и сегодня Президент Финляндии напрямую избирается народом, а его полномочия достаточно широки и носят отнюдь не номинальный характер. Следует учитывать, что смешанная, полупрезидентская республика сама может иметь свои разновидности. Она существует не только во Франции и Польше. Ее черты, так или иначе, проявляются в Шри-Ланке, в ряде франкоязычных и иных странах, особенно там, где устанавливается двойная ответственность правительства, как перед парламентом, так и президентом. Эта форма правления по-своему проявляется в Швейцарии. Она использовалась в процессе перехода ряда стран (Португалии, Болгарии, Югославии, Хорватии и др.) от тоталитаризма к демократии.

§ 3. Россия — президентская республика

По форме своего правления Российская Федерации является президентской республикой, хотя и включающей определенные черты, свойственные парламентарным республикам. Республиканский характер этой формы российской государственности прямо закреплен уже в ст. 1 Конституции РФ, где говориться, в частности, о «республиканской форме правления». Это общее положение конкретизируется и развивается в других статьях, содержащихся, прежде всего в главах, посвященных статусам Президента, Федерального Собрания и Правительства РФ (ст. 3, 11, 80, 81, 83, 84, 86, 87, 90, 94, 96, 102, 103, 105, 107-117 и др.). Из их содержания совершенно ясно вытекает, что в РФ учреждена президентская форма республиканского правления.

Президентская или полупрезидентская республика? Тот факт, что РФ, как и ряду других президентских республик, присущи отдельные черты парламентаризма, по-разному оценивается в нашей литературе.\* Некоторые авторы приходят в связи с этим к общему выводу, что нынешняя российская форма правления — «полупрезидентская республика французского типа, естественно, с определенными особенностями».\*\* Аналогия с Францией, конечно, во многом оправдана, но, в общем и целом данная позиция не учитывает, прежде всего, то, что в РФ президентская власть значительно сильнее, а парламентская значительно слабее, чем во Франции. Исходя из того, что само по себе наличие некоторых элементов парламентаризма в президентской республике не превращает ее в смешанную, полупрезидентскую (о чем уже говорилось в предшествующем параграфе данной главы), по нашему мнению, правильнее характеризовать РФ как президентскую республику с весьма ограниченными парламентаристскими началами. Если же встать на иную позицию и считать, что само наличие парламента даже с весьма слабыми полномочиями делает республику полупрезидентской, то тогда почти все президентские республики придется рассматривать как полупрезидентские. Показательно, что и сам автор в другом случае при анализе порядка формирования правительства РФ называет ее «президентской республикой».\*\*\*

\* Даже в одном и том же авторитетном издании «Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий» (М., 1997. С. 469 и 486) – наша страна одновременно характеризуется как полупрезидентская, так и президентская республика.

\*\* Баглаи М.В. Указ. соч. С. 123.

\*\*\* Баглай М.В. Указ. соч. С. 567.

Весьма противоречивая позиция выражена по данному вопросу в учебнике Е.И. Козловой и О.Е. Кутафина. Сперва РФ справедливо от­носится авторами к числу стран, сочетающих черты парламентарной и президентской республик; затем не менее справедливо признается, что «с момента своего становления в качестве конституционного государства Российская Федерация постоянно двигалась в строну усиления в ней черт президентской республики» и что она стала «в конечном счете, по своему характеру президентской республикой», хотя и сохраняющей «некоторые внешние признаки парламентского государства»; а в итоге утверждается, что РФ в настоящее время имеет «президентско-парламентскую», «полупрезидентскую» республиканскую форму правления. При этом ссылки делаются на то, что, с одной стороны, Президент избирается всеобщим голосованием, располагает собственными прерогативами, позволяющими ему действовать независимо от Правительства, а с другой — наряду с Президентом действует Правительство во главе с Председателем, в определенной мере ответственное перед парламентом.

Слабость такой позиции заключается не только в ее явной противоречивости (поскольку одновременно признается то, что РФ превратилась в президентскую республику, и то, что она является полупрезидентской), но и в том, что в ней игнорируется реальное и достаточно очевидное превосходство власти Президента над властью правительства и парламента. Акцентируя внимание на сочетании в РФ черт как той, так и другой разновидности республиканской формы правления, указанные авторы не учитывают, на наш взгляд, что в рамках такого сочетания ни о каком даже примерном, относительном балансе ветвей власти — власти президента и власти парламента — речи быть не может, ибо на одной чаше весов находится, по выражению самих авторов, «сильная президентская власть», а на другой — «некоторые внешние признаки парламентского государства». Но разве не очевидно, что при определении формы правления РФ решающее значение имеет не сам по себе факт, что государственную власть в ней осуществляют и Президент, и Федеральное Собрание, и Правительство РФ, а соотношение между этими высшими государственными органами и в первую очередь то, перед кем в определяющей мере несет ответственность правительство — перед Президентом или перед парламентом. Не случайно, поэтому в литературе справедливо отмечается, что в РФ, как и в большинстве стран СНГ, «Президент фактически стоит над парламентом, осуществляя, как глава государства высшую государственную власть и олицетворяя ее единство».

Нельзя признать последовательной и убедительной в данном вопросе и позицию В.Е. Чиркина, характеризующего в целом РФ как полупрезидентскую республику. Он правильно указывает, что избранная у нас форма правления «не была копией французской полупрезидентской республики»; что «фактически складывающиеся отношения между высшими органами государства имеют нередко более важные значения, чем правовые нормы, определяющие форму правления юридически»; что «ответственность Правительства перед Государственной Думой крайне ограничена и затруднена»; что в форме правления РФ есть не только некоторые черты парламентарной республики, но и «существенные черты президенциализма, в том числе с точки зрения содержания правовых норм, а не только фактически»; что «очень сложно Думе добиться и увольнения Правительства в целом», не говоря уже об увольнении отдельных министров, на то, что право Президента «безусловно»; что в РФ «на практике элементы парламентаризма сведены к минимуму»; что «на практике именно Президент возглавляет всю систему исполнительной власти» и т.д.

И после всего этого автор делает общий вывод, что «Россия — полупрезидентская, полупарламентская республика с доминирующим положением Президента в структуре власти», что «Россия — это такая полупрезидентская республика, в которой доминируют элементы президенциализма». Но если речь идет о резком преобладании, доминировании президентских начал над сравнительно частными и мало что определяющими в характере государственной власти элементами парламентаризма, то правомерно ли при этом говорить о полупрезидентской, полупарламентской республике? Разве можно принять такое определение формы правления РФ, если ни о каком даже примерно равном, сопоставимом соотношении власти Президента и власти парламента говорить не приходится. Не правильнее и последовательнее ли было бы признать, что Россия — это президентская республика, включающая частичные элементы парламентаризма.

Еще раз подчеркиваем, что, как показывает мировой опыт конституционализма, само по себе сочетание тех или иных черт, элементов, сторон двух основных форм государственного правления до определенной меры не изменяет ее качественную определенность как целого. И точно так же, как выборность Президента не парламентом, а непосредственно народом не превращает сама по себе парламентарную республику в полупарламентскую, так и президентская республика в России не становится полупрезидентской только потому, что Государственная Дума обладает крайне ограниченными полномочиями по контролю за деятельностью Правительства. Это особенно рельефно выявляется при сопоставлении полномочий Президента и парламента в РФ по отношению к Правительству.

Власть Президента и власть парламента в РФ, их соотношение. Конституционно-правовой статус, как Президента, так и парламента и Правительства в РФ будет подробно охарактеризован в соответствующих параграфах ряда последующих глав (гл. 10—12). Поэтому здесь в сравнительном плане рассматриваются лишь главные полномочия этих высших государственных органов под углом зрения их влияния на форму государственного правления.

Президент РФ избирается не парламентом, а путем всенародного голосования, что, как уже указывалось, типично для президентских республик. По Конституции РФ (ст. 80) он: глава государства; гарант Конституции, прав и свобод человека и гражданина; стоит на страже суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности; обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти; определяет основные направления внутренней и внешней политики государства; представляет РФ внутри страны и в международных отношениях. Уже эти самые общие положения наглядно свидетельствуют об огромной, определяющей роли Президента РФ в системе органов государственной власти страны.

Президенту РФ принадлежит решающая роль в формировании и деятельности непартийного правительства, что особенно важно для определения президентской формы республики. Президент РФ самостоятельно, без участия парламента по представлению Председателя Правительства РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, хотя даже в такой президентской республике, как США, для этого требуется согласие Сената. Председатель Правительства также назначается не парламентом, а Президентом, который только и может выдвигать кандидатуры на этот пост. Правда, парламент здесь обладает правом дать или не дать согласие на такое назначение. Но и это весьма ограниченное право серьезно оговорено Конституцией тем, что Государственная Дума имеет возможность под угрозой своего роспуска лишь трижды отклонять предлагаемые Президентом кандидатуры (или кандидатуру), после чего Президент получает право на роспуск парламента и самостоятельно назначает Председателя Правительства. Важно и то, что при обсуждении кандидатуры на этот пост парламент рассматривает, прежде всего, именно личность, а не программу работы Правительства, поскольку последняя в своей основе определяется Президентом РФ, который по Конституции определяет основные направления внутренней и внешней политики государства.

Правительство в решающей мере зависит от Президента, контролируется им и несет политическую ответственность перед ним. Он в любой момент, без каких-либо ограничений и сдержек, по собственному усмотрению может отправить в отставку Правительство, даже не уведомив об этом премьер-министра (как это было, например, с отставкой B.C. Черномырдина в марте 1998 г.). Избрание нового состава Го­сударственной Думы не вызывает необходимость замены Правительства и его главы, в то время как избрание нового Президента непременно связано с этим. Формально, по Конституции РФ 1993 г., Президент РФ не является главой исполнительной власти, но это не означает, что его реальная роль в руководстве Правительством принципиально изменилась. Президент непосредственно направляет деятельность Правительства; его указы и распоряжения обязательны для исполнения Правительством; ряд важнейших министров находятся в непосредственном подчинении Президенту. Президент формирует и возглавляет Совет Безопасности и является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами; он имеет право по собственному усмотрению председательствовать на заседаниях Правительства, акты которого могут быть отменены Президентом и т.д.

Конечно, нельзя сказать, что Правительство РФ ни в какой мере не зависит от Федерального Собрания. Выше уже говорилось о необходимости получения согласия Государственной Думы на назначение Председателя Правительства. Согласно ч. 1 ст. 103 и ч. 3 ст. 117 Конституции РФ, Государственная Дума может выразить недоверие Правительству большинством голосов от общего числа депутатов. Но Президент РФ, вопреки нормам парламентарной республики, может и не согласиться с таким решением Государственной Думы, а если последняя в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству, то Президент либо объявляет об отставке Правительства, либо распускает Государственную Думу. То же происходит тогда, когда Председатель Правительства сам поставит вопрос о доверии Правительству.

Парламент РФ способен влиять на деятельность Правительства в связи с его правом обсуждать и утверждать бюджет и другие финансовые законопроекты, но это свойственно не только парламентским, но и президентским республикам. В то же время Президент РФ играет решающую роль при назначении Председателя Центрального банка РФ, ибо он единолично определяет и представляет Государственной Думе кандидатуру на эту должность и ставит вопрос об освобождении от этой должности. При этом если Государственная Дума не утверждает его кандидатуру, то Президент имеет возможность назначить ее исполняющим обязанности Председателя Центрального банка РФ.

По отношению к Президенту РФ парламент обладает правом отрешения его от должности, но, во-первых, таким правом представительный орган власти обладает и в президентских республиках (например, в США); а во-вторых, это право в РФ достаточно узко, ибо может быть использовано лишь на основании выдвинутого обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления при условии соблюдения очень сложной и длительной процедуры, что делает его реально сверхтрудно применимым. В то же время Президент РФ обладает значительно более широким правом роспуска Государственной Думы, о чем уже говорилось выше. Президент назначает выборы в Государственную Думу, а выборы Президента назначаются Советом Федерации, который формируется без участия Президента и Государственной Думы.

Все сказанное и многое другое достаточно убедительно свидетельствует, что в нынешней России имеет место резкое преобладание президентской власти над властью парламентской. В то же время власть парламента серьезно ограничена, элементы парламентаризма сведены к минимуму и несопоставимы с элементами президенциализма. К сказанному следует добавить, что даже в области правотворчества, где парламенту, прежде всего нижней палате — Государственной Думе, традиционно принадлежит важнейшая роль, Президент РФ также обладает серьезными полномочиями. Он имеет: право самостоятельно издавать указы, обязательные для исполнения на всей территории страны; право законодательной инициативы; право отлагательного вето в отношении принятых парламентом законов; право приостанавливать в ряде случаев действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ и др. Он вносит законопроекты в Государственную Думу, подписывает и обнародует принятые Федеральным Собранием законы, без чего они не могут стать законами и вступить в действие. Только Президент назначает референдум.

За последнее время в нашей стране ведется немало разговоров, и вносятся предложения о пересмотре Конституции РФ в направлении, прежде всего серьезного перераспределения полномочий высших государственных органов в пользу парламента и Правительства за счет полномочий Президента. Не только в обществе, но и в профессиональных кругах достаточно широко укрепилось мнение, что на Конституцию РФ 1993г. слишком серьезный отпечаток наложила конъюнктурная ситуация того периода социально-политического развития страны, определившая серьезный перекос в распределении полномочий в пользу Президента РФ. Уже само по себе это не позволяет, на наш взгляд, говорить о полупрезидентской республике в современной России. Другое дело, что в случае реального изменения в будущем соотношения полномочий указанных органов на путях расширения полномочий парламента, в том числе и в отношении формирования и деятельности Правительства, и утверждения большей самостоятельности Правительства по отношению к Президенту, наша страна по форме правления может превратиться в полупрезидентскую республику. Сегодня же она — своеобразная президентская, а не полупрезидентская республика.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Что такое форма государства, и какие компоненты она включает?
2. Что такое форма государственного правления?
3. Что такое монархия и каковы ее наиболее характерные черты?
4. Как подразделяют основные виды монархий?
5. Что такое абсолютная монархия и каковы ее основные черты?
6. Что такое дуалистическая монархия и в чем ее отличие от абсолютной монархии?
7. Что такое парламентарная монархия и каковы ее основные отличительные признаки?
8. Приведите конкретные примеры стран с различными видами монархического правления.
9. Что такое республика и каковы ее основные разновидности?
10. Что такое президентская республика и каковы ее наиболее характерные черты?
11. Что такое парламентарная (парламентская) республика и в чем ее своеобразие?
12. Что такое смешанная, полупрезидентская республика и в чем ее основные особенности?
13. Назовите конкретные примеры стран, где утвердились различные формы республиканского правления.
14. Какова республиканская форма правления в России?
15. Каково соотношение президентской власти и власти парламента в России?
16. Является ли Российская Федерация президентской или полупрезидентской республикой?

ЛИТЕРАТУРА

1. Арутюнян А.Ш. Институт Президента Республики Армения. Сравнительно-правовой анализ. Ереван. 1996.
2. Журавлев А.Л., Султанов А.Ш. Сравнительный анализ правового статуса президентов Азербайджанской Республики и Российской Федерации. М., 1997.
3. Косопкин А.С., Нефедова Т.И. Президент, конгресс, законодательство // Государство и право. 1998. № 1.
4. Котенков А.А. Президент — Парламент: становление взаимоотношений в законодательном процессе // Государство и право. 1998. № 9.
5. Котенков А.А. Актуальные проблемы взаимоотношений Президента РФ и Государственной Думы федерального Собрания РФ в законодательном процессе // Государство и право. 1998. № 10.
6. Кувалдин В.Б. Президентская и парламентская республики как формы демократического транзита // Полис. 1998. № 5.
7. Лузин В.В. Президентская модель разделения властей (на примере США) // Государство и право. 1993. № 3.
8. Сахаров H.Л. Институт президента в современном мире. М., 1994.
9. Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. М., 1998.
10. Чиркин В.Е. Президентская власть // Государство и право. 1997. № 5.