

И. В. Гончаров*

ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ТРАДИЦИИ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Аннотация. В статье рассматриваются особенности формы правления Российской Федерации, определяющие специфику механизма взаимодействия главы государства и органов исполнительной и законодательной власти Российской Федерации. Роль Конституции Российской Федерации в становлении механизма государственной власти трудно переоценить, поскольку она была призвана как решить вопросы организации власти, так и найти баланс отношений «Федерация — субъект Федерации», а также соблюдать принципы федерализма и единства системы государственной власти. Во многом именно принятие Конституции 1993 г. позволило стабилизировать общественно-политическую ситуацию в Российской Федерации. Уделено пристальное внимание специфической форме правления Российской Федерации — так называемой полупрезидентской, или смешанной, республике. Крайне интересен статус Президента Российской Федерации, учитывая закрепленную Конституцией форму правления, поскольку личностный фактор, по мнению многих ученых, играет далеко не последнюю роль в государственном строительстве и в исторической перспективе, особенно учитывая то, насколько Россия преобразилась на рубеже столетий. Анализ конституционных норм и уже имеющаяся практика взаимоотношений Президента РФ с законодательными органами государственной власти РФ позволяют сделать выводы о том, что настоящая Конституция РФ юридически использует при закреплении полномочий органов государственной власти Российской Федерации «теорию рационализованного парламентаризма», предполагающую правовое конституционное закрепление ограничения роли парламента в управлении государством и господство в государственном механизме в первую очередь главы государства и исполнительной власти. По мнению разработчиков данной теории, это необходимо для повышения эффективности государственного управления.

Рассматриваются влияние исторических традиций организации власти в российском государстве и соответствующего зарубежного опыта на функционирование механизма государственной власти в Российской Федерации.

Ключевые слова: Президент Российской Федерации, Федеральное собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, форма правления, теория «рационализованного парламентаризма», принцип разделения властей, контрольные полномочия парламента.

DOI: 10.17803/1729-5920.2018.144.11.145-150

© Гончаров И. В., 2018

* Гончаров Игорь Владимирович, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного строительства и права Университета прокуратуры Российской Федерации, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД Российской Федерации
goncharov-i@mail.ru
107078, Россия, г. Москва, ул. Новая Басманная, д. 10

ВВЕДЕНИЕ

Принятие 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации явилось важнейшей вехой в становлении российской государственности. Ее принятие позволило Российской Федерации пережить непростой этап кардинального реформирования общественного и политического строя страны, обусловленного кризисными явлениями, имевшими место в развитии российского государства, в том числе в сфере национальных отношений, усилением различного рода центробежных тенденций во взаимоотношениях между федеральным центром и субъектами Федерации, имевших место в начале 1990-х гг.

РОССИЯ — ПОЛУПРЕЗИДЕНТСКАЯ РЕСПУБЛИКА

Действующая Конституция РФ закрепляет весьма специфичную форму правления Российской Федерации, в теории конституционного права называемую полупрезидентской республикой или республикой смешанного типа. Впервые данная форма правления была закреплена в действующей Конституции Франции 1958 г. и, в принципе, доказала свою эффективность в государственной практике Пятой республики. Во многом благодаря ей удалось справиться с кризисом французской государственности в 1960-х гг., когда это государство переживало далеко не лучшие времена, обусловленные крахом Франции как колониальной державы, военным мятежом в Алжире (так называемое «движение 13 мая»), мятежом на острове Корсике, аналогичным алжирскому, усилением антиправительственных выступлений внутри страны.

Российская Федерация в 1990-х гг. также переживала далеко не простые времена, во многом схожие с событиями во Франции 1960-х гг. И разработчики проекта Конституции РФ не могли не учитывать соответствующий французский опыт. В настоящее время уже можно констатировать, что во многом именно принятие Конституции РФ 1993 г. позволило стабилизировать общественно-политическую ситуацию в Российской Федерации.

«Полупрезидентская республика» как форма правления не получила большого распространения в государственном механизме современных государств. Как представляется, это происходит именно в силу специфики данной формы

правления, предполагающей особое место главы государства в механизме государственной власти и весьма специфичный механизм реализации конституционного принципа разделения властей во взаимоотношениях органов государственной власти. В этом плане Российская Федерация исключением не является.

ОСОБОЕ МЕСТО ПРЕЗИДЕНТА РФ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Президент Российской Федерации также занимает особое место в системе органов государственной власти. В соответствии с Конституцией РФ Президент — это прежде всего глава государства, он не входит ни в одну из ветвей власти и в этом статусе, реализуя свои полномочия, обеспечивает согласованное взаимодействие всех органов государственной власти как на федеральном уровне, так и во взаимоотношениях федеральных органов власти и органов власти субъектов Российской Федерации. Конституция для этого наделяет его всеми необходимыми полномочиями. Более того, именно Президент РФ в соответствии с ч. 3 ст. 80 Конституции РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Причем подавляющее большинство своих конституционных полномочий Президент реализует самостоятельно. И в этом проявляется уже российский подход к пониманию роли главы государства в управлении страной. Если посмотреть на конституционный опыт Франции, то надо признать, что и французский президент — это «сильный» глава государства. Но в соответствии со ст. 19 действующей Конституции Франции большинство из своих полномочий глава государства реализует через институт «контрассигнации» «премьер-министром и в случае необходимости ответственными министрами». В Российской Федерации глава государства в этом плане ничем не связан.

Весьма специфичны взаимоотношения Президента РФ с органами законодательной власти Российской Федерации, прежде всего с Государственной Думой Федерального Собрания РФ. Анализ соответствующих конституционных норм и уже имеющаяся практика взаимоотношений Президента с законодательными органами государственной власти РФ позволяет сделать выводы, что действующая Конституция РФ юридически использует при закреплении полномочий органов государственной власти

Российской Федерации «теорию рационализованного парламентаризма», предполагающую правовое конституционное закрепление ограничения роли парламента в управлении государством и доминирование в государственном механизме прежде всего главы государства и исполнительной власти. По мнению разработчиков данной теории, это необходимо прежде всего для повышения эффективности государственного управления.

Руководствуясь этим и используя уже упоминавшийся французский опыт, создатели российской Конституции закрепили в ст. 102, 103 исчерпывающий перечень полномочий Совета Федерации и Государственной Думы, который не носит расширительного характера. Такое теоретически возможно в функционировании государственного механизма, но фактически в определенных случаях может сложиться ситуация, когда реализация Государственной Думой своих конституционных полномочий может привести к ее роспуску, что не должно быть в принципе. Такая ситуация может сложиться, например, при даче согласия Государственной Думы Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ. Кроме того, п. «б» ст. 103 Конституции РФ относит к ведению Государственной Думы «решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации», но реализация указанных полномочий также может привести к роспуску нижней палаты российского парламента решением главы государства.

Действующая Конституция РФ не предусматривает конкретных полномочий исполнительно-распорядительного характера в компетенции Федерального Собрания, а объем имеющихся контрольных полномочий значительно сокращен. По мнению разработчиков проекта Конституции, это юридически на конституционном уровне закрепляет переход от советской парламентской концепции, согласно которой парламента является единственным высшим органом государственной власти, к концепции парламента как органа законодательной власти. Современный российский парламента — это представительный орган государственной власти, основная функ-

ция которого в механизме разделения властей заключается в осуществлении именно законодательной власти.

Позиции ученых по поводу сокращения вышеназванных полномочий парламента различны, вплоть до полярных. Одни считают, что это «отражает реальный федерализм, построенный на строгом разделении предметов ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации»¹. Другие, наоборот, полагают, что это нарушает конституционный принцип разделения властей в правовом государстве². В этом уместно посмотреть американскую конституционную модель взаимоотношений между исполнительной властью, возглавляемой Президентом США, и Конгрессом США. По-разному можно относиться к этой модели, но «сильный» американский президент в необходимых случаях решениями Конгресса может быть значительно ограничен в реализации своих полномочий³.

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ПАРЛАМЕНТ В СИСТЕМЕ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ

Конечно, нельзя и неправильно упрощать место и роль федерального парламента в государственно-правовом механизме Российской Федерации. Конституция России наделяет федеральный парламента соответствующими контрольными полномочиями. Перечень контрольных полномочий парламента весьма значителен. К ним относятся отрешение Президента РФ от должности, заслушивание Председателя Правительства РФ о проделанной работе за отчетный год, контроль за исполнением бюджета (п. «а» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ возлагает на Правительство РФ обязанность представлять Государственной Думе отчет о его исполнении), принятие решения по постановке вопроса о доверии правительству; депутатские запросы, представляющие собой обращения к конкретным должностным лицам исполнительной власти в целях получения соответствующей информации или необходимых комментариев по конкретным фактам; право обеих палат федерального парламента создавать специальные парламентские

¹ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1999. С. 427.

² Баранов П. П. Власть и общество: испытание Конституцией // Независимая газета. № 105 (7234). 29.05.2018.

³ Уже имеющаяся практика взаимоотношений действующего Президента США Д. Трампа и Конгресса США только служит подтверждением этого.

комиссии в целях проведения расследования тех или иных фактов либо рассмотрения какого-либо вопроса государственной важности. Без соответствующего решения парламента невозможно ввести на территории Российской Федерации или в отдельных ее частях специальные правовые режимы: военный или чрезвычайного положения.

Кроме того, в России федеральный парламент осуществляет контрольные полномочия, в том числе посредством специально создаваемых органов. Так, например, в соответствии с ч. 1 ст. 101 Конституции РФ «для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяется соответствующим федеральным законом»⁴.

Пункт «е» ст. 103 Конституции РФ наделяет Государственную Думу полномочиями по назначению на должность Уполномоченного по правам человека в РФ, деятельность которого регулируется соответствующим Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»⁵. Данное должностное лицо призвано рассматривать соответствующие жалобы граждан России и находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства на решения или действия органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц. То есть через призму деятельности Уполномоченного по правам человека законодательная власть реализует свои контрольные полномочия за деятельностью органов исполнительной власти Российской Федерации.

РОЛЬ ЛИЧНОСТНОГО ФАКТОРА В ГОСУДАРСТВЕННОМ СТРОИТЕЛЬСТВЕ

Конечно, приходится констатировать, что соотношение президентских и парламентских полномочий явно не в пользу российского пар-

ламента⁶, но тем не менее на данный период времени эта форма правления представляется оптимальной для Российской Федерации. И тому есть свои причины:

- во-первых, парламентские формы правления характерны для стран с уже сложившимися демократическими институтами, устойчивыми парламентскими традициями. К сожалению, к числу таких стран Российскую Федерацию пока отнести еще сложно;
- во-вторых, парламентские формы правления объективно имеют определенные недостатки, связанные с естественной инерционностью при принятии необходимых оперативных решений при управлении государством. Особенно это касается ситуаций, когда необходимо принимать быстрые управленческие решения при возникновении в стране каких-либо чрезвычайных и экстраординарных ситуаций. В этом плане в Российской Федерации также еще не все так просто в плане стабильного развития общественно-политических процессов;
- в-третьих, нельзя не учитывать исторические традиции России. Они во все времена предполагали четкую персонифицированность власти. А это нехарактерно для парламентских форм правления. Как справедливо отмечает А. А. Опалева, «персонификация власти предполагает восприятие власти не как политического института, а как конкретной личности, в которой эта власть воплощается. Личным качествам представителя власти придается большее значение, чем законотворчеству, устройству и функционированию госаппарата»⁷;
- в-четвертых, данная форма правления предполагает четкую вертикаль власти, где отношения в системе органов исполнительной власти строятся на принципах субординации и подчинения. И это тоже российские реалии. К сожалению, приходится констатировать, что на данном этапе исторического развития без сильной вертикали властных отношений Россия как единое государство

⁴ Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (в ред. от 28.12.2016) // Российская газета. Федеральный выпуск. № 6053 (77). 10.04.2013.

⁵ Федеральный конституционный закон от 27 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (в ред. от 06.04.2015) // Российская газета. Федеральный выпуск. № 6644 (73). 08.04.2015.

⁶ Есть подсчеты, что в России президентские полномочия в 4 раза превышают парламентские.

⁷ Опалева А. А. Безопасность личности в системе национальной безопасности // Взаимодействие международного и внутригосударственного права Российской Федерации по обеспечению личности, обще-

существовать вообще не сможет либо ее будут сотрясать перманентные кризисы, сопровождающиеся снижением уровня управляемости общественными, политическим и социально-экономическими процессами.

Как утверждает Ю. С. Пивоваров, «русская власть предполагает режим персонификации»⁸. И это отмечают даже в «западном» мире. По мнению многих западных политологов, «личностный фактор» сыграл далеко не последнюю, а скорее всего, главную роль в том, что Россия к XXI в. стала реально сильнее во многих отношениях, чем была раньше⁹.

Насколько это эффективно с точки зрения функционирования государственного механизма? С точки зрения западных подходов — это скорее вопрос риторический, так как «институциональное устройство», традиции политической системы должны, как они считают, преобладать над личностью, нивелировать ее персональные качества. Но с точки зрения наших реалий такое положение дел представляется неприемлемым для российского общественного сознания. Как справедливо отмеча-

ет Н. А. Романович, «персонификация власти имеет глубокие идеологические мировоззренческие корни и вплетена в политическую российскую культуру»¹⁰. Позитивная динамика развития российского государства в XXI в., изменение места и роли Российской Федерации в мире, приведшие к тому, что однополярный мир в его американской версии утрачивает способность к самоупорядочиванию, как раз служит лучшим подтверждением правильности выбора правовых форм развития нашего государства. А именно: Конституция закрепляет основы существующего государственного строя, являясь каркасом, на котором держится общественное здание нашего государства. И в этой связи с удовлетворением можно констатировать, что за прошедшие 25 лет (что, в общем-то, совсем немного в историческом периоде развития государства) действующая Конституция РФ сумела выполнить возложенные на нее функции и обеспечила стабильность политического и экономического развития российского государства, уникального по своим национально-территориальным, религиозным, социокультурным и геополитическим особенностям.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Алексис Д. Е. «Путин изменил ландшафт России»: почему западные СМИ боятся рассказывать правду о президенте РФ и его стране // URL: <https://rueconomics.ru/303776-putin-izmenil-landshaft-rossii-rochemu-zapadnye-smi-boyatsya-rasskazyvat-pravdu-o-prezidente-rf-i-ego-strane> (дата обращения: 14 июня 2018 г.).
2. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. — М., 1999.
3. Баранов П. П. Власть и общество: испытание Конституцией // Независимая газета. — № 105 (7234). — 29.05.2018.
4. Опалева А. А. Безопасность личности в системе национальной безопасности // Взаимодействие международного и внутригосударственного права Российской Федерации по обеспечению личности, общества и государства : материалы межвузовской научно-практической конференции. — М. : Академия управления МВД РФ, 2012. — С. 118—124.
5. Пивоваров Ю. С. Русская власть и публичная политика // Полис. — 2006. — № 1. — С. 12—32.
6. Романович Н. А. К вопросу о персонализации власти в России // Власть. — 2009. — № 9. — С. 13—16.

Материал поступил в редакцию 18 июля 2018 г.

ства и государства : материалы межвузовской науч.-практ. конференции. М. : Академия управления МВД РФ, 2012. С. 120.

⁸ Пивоваров Ю. С. Русская власть и публичная политика // Полис. 2006. № 1. С. 26.

⁹ Джонас Е. А. «Путин изменил ландшафт России»: почему западные СМИ боятся рассказывать правду о президенте РФ и его стране // URL: <https://rueconomics.ru/303776-putin-izmenil-landshaft-rossii-rochemu-zapadnye-smi-boyatsya-rasskazyvat-pravdu-o-prezidente-rf-i-ego-strane> (дата обращения: 14 июня 2018 г.).

¹⁰ Романович Н. А. К вопросу о персонализации власти в России // Власть. № 9. 2009. С. 13—16

**PECULIARITIES OF MECHANISM OF STATE POWER OPERATION IN MODERN RUSSIA:
TRADITIONS AND FOREIGN EXPERIENCE**

GONCHAROV Igor Vladimirovich, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of State Construction and Law of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, Professor of the Department of State and Legal Disciplines of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation
goncharov-i@mail.ru
107078, Russia, Moscow, ul. Novaya Basmannaya, d. 10

Abstract. *The article discusses the features of the form of government of the Russian Federation, which determine the specifics of the mechanism of interaction between the head of the State and the executive and legislative authorities of the Russian Federation. The role of the Constitution of the Russian Federation in the formation of the mechanism of state power is difficult to overestimate. It was designed to solve the issues of organization of power, and to find a balance of relations "Federation — constituent entity of the Federation", as well as to comply with the principles of federalism and unity of the system of state power. In many ways, it was the adoption of the 1993 Constitution that made it possible to stabilize the social and political situation in the Russian Federation. Close attention is given to the specific form of government of the Russian Federation — the so-called semi-presidential or mixed Republic. The status of the President of the Russian Federation is extremely interesting, given the form of government enshrined in the Constitution. The personal factor, according to many scientists, plays a significant role in state-building and in historical perspective, especially given how Russia has changed at the turn of the century. The analysis of the constitutional norms and the existing practice of relations between the President of the Russian Federation and the legislative bodies of state power of the Russian Federation makes it possible to draw conclusions that this Constitution of the Russian Federation legally uses the "theory of rationalized parliamentarism" in the consolidation of the powers of the state authorities. It presupposes the legal constitutional consolidation of the limitation of the role of Parliament in the state administration and domination in the state mechanism, first of all of the head of state and the executive power. According to the developers of this theory, it is necessary to improve the efficiency of public administration. The influence of historical traditions of the organization of powers in the Russian State and the corresponding foreign experience on the mechanism of state power operation in the Russian Federation is considered.*

Keywords: *President of the Russian Federation, Federal Assembly of the Russian Federation, government of the Russian Federation, form of government, theory of "rationalized parliamentarism", principle of separation of powers, control powers of Parliament.*

REFERENCES

1. Aleksis D.E. «Putin izmenil landshaft Rossii»: pochemu zapadnye smi boyatsya rasskazyvat pravdu o prezidente RF i ego strane ["Putin has changed the landscape of Russia»: why Western media are afraid to tell the truth about the Russian President and his country]. URL: <https://rueconomics.ru/303776-putin-izmenil-landshaft-rossii-pochemu-zapadnye-smi-boyatsya-rasskazyvat-pravdu-o-prezidente-rf-i-ego-strane> (accessed: 14 June 2018).
2. Baglay M. V. *Konstitutsionnoe pravo Rossiyskoy Federatsii* [Constitutional law of the Russian Federation]. Moscow, 1999.
3. Baranov P.P. *Vlast i obshchestvo: ispytanie konstitutsiy* [Authorities and society: test of the Constitution]. Nezavisimaya Gazeta. No. 105 (7234). 29.05.2018.
4. Opaleva A. A. *Bezopasnost lichnosti v sisteme natsionalnoy bezopasnosti* [Personal security in the system of national security]. *Vzaimodeystvie mezhdunarodnogo i vnutrigosudarstvennogo prava Rossiyskoy Federatsii po obespecheniyu lichnosti, obshchestva i gosudarstva: materialy mezhvuzovskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii* [Interaction of international and domestic law of the Russian Federation to ensure the individual, society and state: materials of the interuniversity scientific-practical conference]. Moscow: Akademiya upravleniya MVD RF, 2012. Pp. 118—124.
5. Pivovarov Y.S. *Russkaya vlast i publichnaya politika* [Russian government and public policy]. Polis. 2006. No. 1. Pp. 12—32.
6. Romanovich N.A. *K voprosu o personalizatsii vlasti v Rossii* [On the issue of personalization of power in Russia]. *Vlast* [Power]. 2009. No. 9. Pp. 13-16.