

ФОРМА ПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННЫЙ РЕЖИМ: ПРОБЛЕМА ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА

Аннотация. В отечественной юридической литературе имеется множество научных публикаций, посвященных форме и сущности конституций, а также эффективности законодательного процесса в Российской Федерации. Одним из авторов, внесших существенный вклад в разрешение указанных научных проблем, является профессор Н. А. Михалёва. Указанные проблемы были определяющими направлениями всего научного творчества этого известного отечественного ученого-конституционалиста. Они всегда вызывали и будут вызывать живой научный интерес не только потому, что в мире существует множество государств с разным социально-экономическим строем, формы правления, государственный режим, политико-территориальное устройство и функционирование которых по-разному регулируются конституциями. Но еще и потому, что сами государства, регламентирующие их деятельность конституции, их содержание, форма и сущность находятся в постоянном развитии. Существующие по указанным вопросам научные публикации по-разному предлагают решать указанные проблемы. Например, Н. А. Михалёва проблему эффективности деятельности высших органов государственной власти в законодательном процессе справедливо связывала с эффективностью деятельности вспомогательных государственных органов. Другие авторы связывают ее с установленной конституцией формой правления. В настоящей статье предпринята попытка увязать эту проблему не только с формой правления, но и с реально складывающимися в рамках каждой формы правления под воздействием разных факторов государственными режимами.

Выдвигается тезис, что при такой разновидности государственного режима, как президентализм, при полупрезидентской форме правления следует говорить об эффективном принятии законов, поскольку политические «единомышленники» разных ветвей власти могут легко «договориться» между собой, но эффективность реализации положений подобных законов во многом будет зависеть от качества их содержания. При другой разновидности государственного режима (дуалистической, или парламентского президентализма), наоборот, можно говорить об известных затруднениях с принятием федеральных законов (из-за трудностей поиска компромисса между противоборствующими политическими силами в разных ветвях власти), но возможной эффективности их реализации благодаря достигнутым компромиссам и выверенным формулировкам.

© Осавелюк А. М., 2017

* Осавелюк Алексей Михайлович, доктор юридических наук, профессор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), член Общественного научно-методического консультативного совета при ЦИК России

osaveluk@mail.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Ключевые слова: государственный режим, законотворчество, конституция, Михалёва, органы государственной власти, система сдержек и противовесов, форма правления, эффективность законотворчества.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.122.1.186-197

Михалёва Н. А. занималась исследованием многих конституционно-правовых проблем, я же остановлюсь на тех из них, которые, на мой взгляд, были краеугольными в ее научном творчестве и которые в определенной мере пересекались с моим научным интересом. Это две проблемы.

Первая из них связана с исследованием сущности, формы и юридической природы конституций социалистических стран¹. В 1981 г. по указанной теме ею была опубликована монография. В ней, в частности, отмечалось, что свойства и принципы социалистической конституции являются однопорядковыми, но не тождественными категориями. В свойствах, по мнению автора, раскрывается природа конституции как нормативного правового акта, в принципах — сущностная характеристика социализма как общественно-экономической формации. Кроме того, конституционные принципы автор в указанной монографии подразделяла на общие, специальные и комплексные.

Эту классификацию она основывала на диалектическом единстве проявления общих черт и закономерностей социализма в различных сферах общественной жизни. При этом она справедливо подчеркивала, что принципы взаимосвязаны и взаимозависимы, образуют целостную систему. В указанной монографии она также исследовала соотношение сущности и формы социалистической конституции.

Эта часть монографического исследования завершается не вполне логичным, на наш взгляд, выводом о том, что если «содержание» конституции раскрывает, что в ней заключено, то форма конституции дает представление, во-первых, о внутренней организации содержания (структурных элементов); во-вторых, о его внешнем выражении (связь элементов — раз-

делы, главы, статьи). И если с первой частью ее выводов можно согласиться, поскольку внутренняя структура конституции всегда отражает реальную соподчиненность институтов, она может совпадать с системой конституции. Внешняя сторона формы конституции подчинена внутренней, производной от нее².

Со второй же частью вывода, касающейся того, что «как организован конституционный материал в те или иные институты и нормы, зависит и внешняя сторона формы конституции», можно поспорить, поскольку по существу структурные элементы конституции — разделы, главы, статьи — это не внешнее ее проявление, не «форма», а структурирование «внутреннего» ее содержания. Относительно внешней формы можно говорить применительно к тому, состоит ли конкретная конституция из одного конституционного закона или из нескольких; посвящены указанные конституционные законы регулированию одного института власти или нескольких, т.е. имеют определенную степень кодификации содержания или нет, и т.п.

Завершилась разработка указанной темы написанием и успешной защитой докторской диссертации³. В ней Н. А. Михалёва подвела итоги предшествующей научной деятельности в этой сфере и разработала собственную научную концепцию соотношения сущности, содержания и формы социалистической конституции как органической составной части общей теории государственного права и пришла к выводу о том, что социалистическая конституция является юридическим выражением общих закономерностей и специфики социалистического строительства в условиях различных стран.

Кроме того, Н. А. Михалёва провела всесторонний анализ формы социалистической конституции; проанализировала объективные

¹ Михалёва Н. А. Понятие и система принципов социалистической Конституции // Правоведение. 1977. № 6. С. 29—37; Она же. Методология исследования социалистической Конституции // Методологические проблемы государства и права. Куйбышев, 1986. С. 20—29.

² Михалёва Н. А. Социалистическая конституция: проблемы теории. М., 1981. С. 28, 62—63, 123.

³ Михалёва Н. А. Теоретические проблемы социалистической конституции: сущность, содержание, форма : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1983.

основы, а также субъективные характеристики ее системы и структуры; обосновала необходимость разграничения внешней и внутренней сторон формы; исследовала общее и особенное в форме социалистической конституции; предложила свой оригинальный подход к классификации конституционных норм и институтов; раскрыла конкретные пути и средства совершенствования формы социалистической конституции в интересах укрепления режима законности и правопорядка⁴.

В частности, она отмечала, что «форма социалистической конституции представляет собой обусловленный ее сущностью и содержанием особый способ организации правового материала в единый писанный акт, в котором находят субъективное выражение объективные взаимосвязи конституционных институтов и норм, а также их лингвистическое и структурное оформление.

Представляется целесообразным разграничение внешней и внутренней сторон формы. Под внешней стороной формы (или системой) социалистической конституции следует понимать обусловленную объективными закономерностями социалистического общественного строя субъективную организацию норм, создаваемую законодателем на основе правовых философских и общесоциологических концепций с учетом требований законодательной техники и национальных традиций в праве. Внешняя структура каждой социалистической конституции предстает перед нами в виде совокупности преамбулы, разделов, глав, статей. Но это только выражение внешней стороны формы социалистической конституции. Ее внутренняя структура (или внутренняя сторона формы), непосредственно связанная с содержанием, представляет взаимообусловленное единство норм и институтов, логическую связанность различных институтов на основе конституционных принципов, независимо от места расположения этих институтов в тексте конституции»⁵.

При исследовании содержания, формы и сущности Конституции Канады, а затем и совокупности конституций зарубежных стран мне неоднократно приходилось обращаться к выводам и предложениям, сформулированным в работах Н. А. Михалёвой. Опираясь на ее научные выводы и идеи, сформулированные по указанной проблеме, я выработал свою научную позицию в этом вопросе, а также сравнил сущность, содержание и форму буржуазных конституций (такое в тот период времени в отечественной юридической литературе сложилось наименование) с аналогичными категориями социалистических конституций, написал и опубликовал несколько научных статей, связанных с разными аспектами проявления формы конституции и их практического преломления, а в 1985 г. успешно защитил кандидатскую диссертацию⁶.

Вторая важная современная проблема, которой занималась Н. А. Михалёва, связана с исследованием деятельности высших органов государственной власти, повышением эффективности правотворчества, совершенствованием механизма взаимодействия высших органов государственной власти⁷. Занимаясь научными исследованиями в указанной сфере, она обратила внимание на то, что во многом эффективность законотворческого процесса зависит от организации и деятельности так называемых вспомогательных государственных органов, которые создаются в парламенте, при Президенте РФ и др. К ним относятся, например, Администрация Президента РФ, аппараты палат Федерального Собрания РФ, аппарат Правительства РФ.

Изучая механизм взаимодействия различных ветвей власти и координации правотворчества, а также роль и место различных вспомогательных государственных органов в этом процессе, динамику развития вспомогательного аппарата разных ветвей власти, она пришла к выводу, что «в практику входит формирование консультативных органов — комиссий и со-

⁴ См. подробнее: *Михалёва Н. А.* Теоретические проблемы социалистической конституции. С. 3, 6—7, 9—12.

⁵ *Михалёва Н. А.* Сущность и юридическая природа конституций социалистических стран (сравнительно-правовая характеристика). М., 1985. С. 79—80.

⁶ *Осавелюк А. М.* Конституция Канады: основные положения, особенности и эволюция. М., 1985 ; *Он же.* Форма конституции и способы реализации ее содержания // Научные труды Российского государственного торгово-экономического университета. Т. II. М., 2010. С. 57—78 ; *Он же.* Форма и содержание современных конституций // Кавказские научные записки. 2011. № 1. С. 98—115.

⁷ *Михалёва Н. А.* Координация правотворчества в Российской Федерации. М., 1996.

ветов при Президенте Российской Федерации по отдельным вопросам, затрагивающим совместные интересы»⁸.

Благодаря активному участию вспомогательных государственных органов в законотворческом процессе, окончательный текст законопроекта, планируемого к внесению в порядке законодательной инициативы Президента РФ в Государственную Думу, готовится Главным государственно-правовым управлением Президента РФ и представляется Руководителю его Администрации вместе с проектом письма Президента в Государственную Думу. Одновременно, при необходимости, готовится проект письма Руководителя Администрации Президента в Правительство Российской Федерации о подготовке заключения Правительства, предусмотренного ч. 3 ст. 104 Конституции РФ⁹.

Многие вопросы, связанные с планированием, определением приоритетов в законодательной работе, выработкой общих подходов, решались Объединенной комиссией по координации законодательной деятельности, образованной Указом Президента РФ от 15 января 1998 г. № 24 «Об объединенной комиссии по координации законодательной деятельности»¹⁰, действовавшего до 25 октября 2004 г. Указанная Комиссия работала под председательством первого заместителя Председателя Государственной Думы в составе представителей Администрации Президента, Аппарата Правительства, министерств, председателей федеральных судов.

Следовательно, вспомогательный государственный аппарат высших органов государственной власти в России выполняет весьма существенную роль в налаживании взаимоотношений между высшими органами обеих ветвей власти и повышает эффективность де-

ятельности современного механизма системы сдержек и противовесов. Он не только способствует повышению качества вырабатываемых законов и государственных программ, ускоряет законодательный процесс, но и в известной степени предопределяет выполнение принятых нормативных правовых актов.

На тему повышения эффективности деятельности органов государственной власти в Российской Федерации за последние годы опубликовано много научных работ и защищено немало диссертаций. Большинство авторов, занимающихся указанной проблемой, не только увязывают ее с деятельностью вспомогательных государственных органов, но и справедливо связывают способы ее решения с формой правления¹¹. Это позволяет более полно и всесторонне рассмотреть эту тему и предложить достаточно взвешенные и полноценные способы повышения эффективности деятельности высших органов государственной власти в законодательной сфере.

В частности, С. А. Авакьян отмечает, что одним из условий осуществления властных функций должна быть эффективность. Она проявляется, с одной стороны, в рациональной организации властной деятельности, с другой — в результативности развития соответствующей сферы публичных отношений. Идеальный вариант — когда оба фактора сочетаются, переплетаются.

Проблема эффективности является одной из сложнейших в обеспечении действия права, в том числе норм конституционного права. По мнению С. А. Авакьяна, во-первых, все упирается в то, что эффективность права не имеет объективных критериев для оценки, во-вторых, отсюда вытекает и то, что она всегда является или может стать основой для субъективных, так называемых «умозрительных»,

⁸ Михалёва Н. А. Координация правотворчества в Российской Федерации. С. 34.

⁹ Указ. соч. С. 29—59.

¹⁰ СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 310.

¹¹ См.: Авакьян С. А. Проблемы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 8. С. 3—11; Краснов М. А. Искажение смысла российской Конституции — следствие несбалансированной системы власти // Конституционное право и политика: сб. материалов междунар. науч. конф. МГУ, 28—30 марта 2012 г. / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2012. С. 30—42; Он же. Статус главы государства как элемент авторитарного потенциала президента // Государство и право. 2015. № 1. С. 5—17; № 2. С. 5—17; Суворов В. Н. Конституционный статус Президента Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000; Филиппов И. В. Роль Президента в обеспечении разделения и взаимодействия властей в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

«вкусовых» подходов¹². В частности, он отмечает, что подобные подходы были частично отражены в Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹³ и развиты в указах Президента РФ.

Сначала для этих целей был издан Указ Президента РФ от 28.06.2007 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»¹⁴. Данным актом Президент утвердил широчайший перечень показателей для оценки эффективности деятельности указанных органов. В Указе были обозначены 48 позиций таких показателей, причем некоторые из них были более дробными. «Обращение к содержанию многих показателей, содержащихся в поименованном Указе, вызывает недоумение — если их даже можно конкретизировать, как это связать с усилиями органов власти субъекта Российской Федерации: объем валового регионального продукта; объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на одного человека; реальная среднемесячная начисляемая заработная плата работников в сравнении с предыдущим годом; доля населения с денежными доходами ниже региональной величины прожиточного минимума и т.д. ... Некоторые показатели вызывают удивление с позиций того, как их можно выявить и насколько они объективны... Непонятно, какова связь деятельности органов власти с такими показателями, как: доля энергетических ресурсов, производимых с использованием возобновляемых источников энергии, в общем объеме энергетических ресурсов, производимых на территории субъекта Российской Федерации; удельная величина потребления энергетических ресурсов (электрическая и тепловая энергия, вода, природный газ) в многоквартирных домах.

Вероятно, такие сомнения возникали не раз, и не случайно появился новый Указ Президента РФ от 21.09.2012 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»¹⁵, который резко уменьшил количество показателей эффективности до 12, которые также удивляют своей широтой и неконкретностью»¹⁶.

Нечто подобное происходит и с формулированием критериев эффективности деятельности органов местного самоуправления. Первоначально Указом Президента РФ от 28.04.2008 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»¹⁷ устанавливалось 32 пункта показателей эффективности указанных органов, а в редакции от 14.10.2012 перечень сокращен до 13 позиций¹⁸.

Думается, что главное в этом вопросе — не столько количество приводимых авторами показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и качество формулировок самих показателей эффективности их деятельности, хотя и это, безусловно, важно. Главное, как представляется, — отсутствие единого подхода к определению соответствующих показателей обеспечения эффективности деятельности органов публичной власти всех уровней.

Другими словами, основной проблемой (причиной) является неэффективность законодательства, а количество показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, содержание формулировок самих показателей эффективности их деятельности являются производными.

Если в соответствии с положениями ч. 2 ст. 77 Конституции РФ «в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнитель-

¹² Авакьян С. А. Конституционно-правовые проблемы модели организации власти в Российской Федерации // Современные проблемы организации публичной власти : колл. монография / рук. авт. кол. и отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2014. С. 94.

¹³ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

¹⁴ СЗ РФ. 2007. № 27. Ст. 3256.

¹⁵ СЗ РФ. 2012. № 35. Ст. 4774.

¹⁶ Авакьян С. А. Конституционно-правовые проблемы ... С. 95—96.

¹⁷ СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 2003.

¹⁸ Авакьян С. А. Конституционно-правовые проблемы ... С. 96—99.

ной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации», а критерии эффективности деятельности органов государственной власти установлены только для уровня субъектов РФ, то нарушено единство системы исполнительной власти. Если для федеральных органов исполнительной власти никаких критериев эффективности не установлено, тогда все усилия с попыткой повышения эффективности деятельности органов государственной власти только на уровне субъектов РФ по тем или иным показателям и по разным причинам безвозвратно и безрезультатно уйдут в песок.

М. А. Краснов проблему эффективности высших органов государственной власти в указанной системе координат несколько по-иному увязывает с формой правления. Он пишет, что «Российская Конституция содержит одну особенность, которая, к сожалению, превышает все ее достоинства. Это — дисбаланс в системе сдержек и противовесов, который предопределяет неизбежность формирования того, что я называю *персоналистским режимом*. И едва ли не самым опасным его следствием является *разложение публично-властных институтов*»¹⁹.

Другие авторы еще более узко пытаются исследовать эффективность деятельности высших органов государственной власти в указанной сфере. Они ограничиваются при исследовании указанной проблемы только рамками так называемой суперпрезидентской республики²⁰.

Вместе с тем из содержания подобных исследований, основанных только на использовании признаков формы правления, неясно: тенденция усиления власти главы государства характерна только для России или для других государств с подобной формой правления. Если указанная тенденция характерна только для

России, то почему она не проявляется в других государствах с аналогичной формой правления. Если она характерна не только для России, то какие факторы этому способствуют и т.д.

Поэтому, как представляется, более продуктивным способом решения указанной проблемы является «увязка» вопроса эффективности деятельности высших органов государственной власти в законотворческой сфере не только с формой правления, но и с государственным режимом²¹. Подобный подход позволяет не только шире взглянуть на эту проблему, но и рассмотреть ее в динамике, поскольку форма правления — установленный конституцией организационно-правовой каркас (своеобразная модель, схема), фиксирующий формирование высших органов государственной власти, их компетенцию и особенности взаимоотношений между ними.

В то же время государственный режим — это основанный на юридических признаках формы правления реальный порядок функционирования и взаимодействия высших органов государственной власти, складывающийся под влиянием различных факторов (существующей партийной системы, избирательной системы, сложившихся итогов выборов, срока полномочий разных органов государственной власти)²².

Можно без преувеличения утверждать, что форма правления и государственный режим тесно связаны между собой в первую очередь поисками наибольшей эффективности осуществления государственной власти, в том числе и в процессе законотворчества. Хотя на первый взгляд трудно установить такую взаимосвязь, поскольку та или иная форма государственного режима при любой форме правления под воздействием разных факторов дает разные результаты эффективности.

Из-за ограниченного объема статьи мы остановимся главным образом на рассмотрении влияния нескольких факторов на эффективность

¹⁹ Краснов М. А. Искажение смысла российской Конституции — следствие несбалансированной системы власти. С. 30.

²⁰ Холмс С. Сверхпрезидентство и его проблемы // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1993. № 4 (5). С. 21—22; 1994. № 1 (6). С. 23; Чиркин В. Е. Конституционное право. М.; Воронеж, 2013. С. 176—180.

²¹ Осавелюк А. М. Государственный режим как развитие формы правления // Актуальные проблемы государственного управления / под общ. ред. С. Н. Бабурина. М., 2011. С. 57—75; Он же. Государственный режим и политический режим: допустимо ли отождествление? // Вестник Московского государственного университета МВД России. 2012. № 4. С. 50—54.

²² Осавелюк А. М. Конституционное право зарубежных стран. М., 2012. С. 132—140.

законотворчества и взаимодействия главы государства, парламента и правительства в этом процессе. Включение в орбиту исследования влияния других факторов даст еще более полную и красочную картину.

В полупрезидентской республике (Россия, Франция, Португалия, Казахстан, Украина), сочетающей в себе характерные черты как президентской формы правления, так и парламентарной республики, выделяют следующие отличительные признаки: президент осуществляет полномочия главы государства и наделяется юридическими полномочиями по влиянию на политическое руководство органов законодательной и исполнительной власти; имеется пост премьер-министра, формально возглавляющего правительство; члены правительства назначаются и смещаются президентом по представлению премьер-министра; правительство может нести политическую ответственность как перед президентом, так и перед парламентом (посредством принятия резолюции порицания, вотума недоверия); конституция предусматривает досрочный роспуск парламента (нижней палаты), а также отставку правительства по воле президента.

Государственный режим при этой форме правления в самом общем виде можно назвать гибридным (смешанным) с преобладанием президентализма или полупрезидентским. Данная система может функционировать и как президентская (когда президент и парламентское большинство находятся в согласии), и как парламентская, когда они находятся в состоянии «конфликта» (когда президент является сторонником одних взглядов, а в парламенте большинство мест имеют депутаты политической партии, разделяющей другую систему ценностей), и др.

Столь широкие варианты сочетания различных видов взаимодействия высших органов государственной власти при этой форме правления дают возможность для установления значительной разновидности государственных режимов и обеспечения эффективности осуществления государственной власти, законодательного процесса и т.п.

Кроме возможности установления значительной разновидности государственных режимов при этой форме правления в связи с тем, что она «впитала» в себя лучшие признаки двух форм правления, полупрезидентская республика является эффективной практически в любой политической ситуации. Или по-

другому: данная форма правления является эффективной практически в любой политической ситуации потому, что допускает существование множества государственных режимов, обеспечивающих возможность поиска оптимальной модели взаимодействия высших органов государственной власти для обеспечения эффективности законотворчества и повышения управляемости во всех сферах деятельности органов государственной власти.

Правда, и говорить при этом приходится о разных видах и степени эффективности осуществления властных полномочий при разных видах государственного режима. Поскольку полупрезидентская республиканская форма правления в России установлена только в 1993 г., те возможные виды государственного режима, которые у нас за столь короткий промежуток времени не сложились, мы рассмотрим на примере Франции. Она является родоначальницей этой формы правления с 1958 г. и имеет практический опыт действия многих видов государственного режима.

Например, при президентстве Ш. де Голля, когда в парламенте было большинство его сторонников, он имел настолько широкие реальные возможности управления, что, как отмечалось в литературе, назначал и смещал премьер-министра по своему усмотрению в любое время и мог распускать Национальное собрание, а государственный режим соответствовал президентализму.

В реальности Президент сам присвоил себе право отъёма премьер-министра, которое получило название «отставки-смещения». В случае неудовлетворения деятельностью премьер-министра Президент в частной беседе указывал последнему на необходимость покинуть свой пост, а затем официально принимал отставку. Он не мог себе представить иных действий премьер-министра, потерявшего доверие главы государства, кроме подачи заявления об отставке. Более того, в условиях указанного государственного режима он мог, опираясь на своих «единомышленников» в Национальном собрании и правительстве, с особой легкостью проводить через парламент нужные ему законы.

Подобный государственный режим существует в настоящее время в Казахстане, где Президент назначает очередные и внеочередные выборы в парламент и его палаты; созывает первую сессию парламента и принимает присягу его депутатов народу Казахстана; созывает внеочередную сессию парламента; подпи-

сывает представленный сенатом парламента закон в течение одного месяца, обнародует его либо возвращает закон или отдельные его статьи для повторного обсуждения и голосования. Он издает законы, действующие в течение не более чем одного года. Президент имеет право определять приоритетность рассмотрения проектов законов, а также объявлять рассмотрение проекта закона срочным. Президент Казахстана вправе по собственной инициативе принять решение о прекращении полномочий Правительства и освободить от должности его членов.

В Российской Федерации президенталистский государственный режим начал складываться после президентских выборов 2000 г. В настоящее время, когда политические взгляды Президента РФ, Председателя Правительства РФ и большинства депутатов Государственной Думы совпадают, в политических целях (ускорения и упрощения нормотворческого процесса, более оперативного принятия законодательных решений и т.д.) нередко могут игнорироваться многие юридические признаки формы правления и предписания федеральных законов. Например: «Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденная распоряжением Правительства от 30 июня 2010 года, закрепляет курс на дальнейшее снижение прозрачности федерального бюджета, что усложняет осуществление парламентского финансового контроля. В ней допускается возможность внесения в Бюджетный кодекс Российской Федерации поправки, которая закрепила бы право утверждать ведомственную структуру федеральных расходов за Правительством, а не парламентом, как это предусмотрено Бюджетным кодексом в настоящее время»²³.

Следовательно, в период действия режима «президентализма» формальные признаки полупрезидентской формы правления в реальности не работают либо работают слабо в связи с доминированием главы государства в парламенте и правительстве и соответственно — подменой юридических предписаний

политической волей президента. Вместе с тем указанный режим позволяет оперативно принимать соответствующие нормативные правовые акты и без промедления регулировать те или иные возникающие проблемы актами исполнительной власти, что особенно важно в тех или иных кризисных ситуациях. Согласование формулировок законодательства как правило не занимает много времени, правда, это требует качественной подготовки текстов самих законопроектов, потому что в противном случае эффективное и оперативное принятие законов парламентом на практике выливается если не в сопротивление значительной части населения и других внепарламентских политических сил при их реализации, то в заурядную имитацию бурного их «исполнения» или в исправление их многочисленными поправками, что не лучше.

При этом многими учеными отмечается, что при режиме президентализма и формальном парламентском контроле оперативность принятия законов сопровождается не только неустойчивостью законодательства, маятниковым, а порой даже разнонаправленным характером его развития. Например, число поправок, с невероятной легкостью и быстротой внесенных в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁴ в 2014 г. доходило «до 300, и определенным коррективам подверглось более половины его статей. Только в период 2010—2014 гг. принято более 50 федеральных законов, внесших в него изменения и дополнения, в том числе принципиальные. При этом налицо глобальные колебания законодательной основы местного самоуправления — от преимущественно общественной к преобладающей административно-государственной модели, от принципиально децентрализованного к сверхцентрализованному типу правового регулирования с восстановлением... некоторых прежних элементов юридической децентрализации»²⁵.

Такое же «маятниковое регулирование» характерно не только для регулирования отношений в сфере местного самоуправления, но и для

²³ Демидов М. В. Парламентский финансовый контроль в России: правовые аспекты функционирования и проблемы реализации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 9.

²⁴ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

²⁵ Бондарь Н. С., Джагарян А. А. У истоков муниципального права демократической России // Сборник, посвященный памяти Владимира Фадеева. М., 2015. Т. 2. С. 33—34.

других сфер конституционно-правовых отношений: выборов глав субъектов Федерации, выборов депутатов Государственной Думы и т.д.

Правда, изменения, внесенные в ст. 114 Конституции РФ, могут при определенных условиях «испортить» подобную идиллию во взаимоотношениях Правительства РФ с Государственной Думой и поставить вопросы парламентского контроля, особенно в сфере законотворчества, в реальную плоскость. Теперь Правительство РФ в соответствии с конституционной новеллой должно разрабатывать и представлять Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. А в соответствии с новой редакцией Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» ежегодные отчеты Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой, подлежат обязательному официальному опубликованию в «Российской газете» и «Парламентской газете» (ст. 40.1).

Представление Правительством РФ ежегодных отчетов Государственной Думе, в том числе и по инициативе последней, и их официальное опубликование могут при определенных условиях вывести взаимоотношения депутатов с исполнительной властью из формальной плоскости в плоскость реального контроля.

Увеличение возможности реального (вместо формального) парламентского контроля во всех сферах парламентской деятельности, включая и законотворчество, усилилась благодаря еще одной конституционной новелле — установлению разрыва в сроках полномочий Президента РФ (соответственно, и Правительства РФ) и депутатов Государственной Думы (6 и 5 лет соответственно вместо 4 лет ранее). Установление разрыва в указанных сроках полномочий трех высших органов государственной власти снова сделало возможным, например, несовпадение политических позиций Президента РФ и партийного большинства в Государственной Думе, как это имело место в первый период президентства Б. Н. Ельцина. Особенно если выборы депутатов Государственной Думы были последними по дате их проведения.

Подобное несовпадение политических позиций становится еще более вероятным из-за предусмотренной Конституцией РФ возможности досрочного роспуска Президентом РФ Государственной Думы, поскольку, как показывает

зарубежный опыт (например, во Франции, где Конституцией установлена подобная форма правления), результаты голосования избирателей на досрочных выборах парламента не всегда дают ожидаемый президентом страны результат.

Кроме того, потеря безраздельного господства одной политической партии в парламенте при этой форме правления может вести к изменению государственного режима и установлению реального парламентского контроля над законодательным процессом, особенно когда президент разделяет другие политические ценности, чем большинство депутатов парламента. Это происходит потому, что новая расстановка партийных политических сил в парламенте и несовпадающие с ней политические интересы президента «порождают» политические противоречия, которые могут привести к более или менее реальному выполнению таких требований Конституции, которые являются признаками указанной формы правления и затрагивают сферу парламентского контроля, включающего и законодательную сферу.

В такой ситуации можно наблюдать смешанный государственный режим с тем или иным возможным преобладанием президента страны. Например, смешанный государственный режим с преобладанием президента был в России, когда Президент РФ Б. Н. Ельцин сосуществовал с прокоммунистическим большинством в Государственной Думе до 1996 г., а также во Франции при президентах Ф. Миттеране, Ж. Шираке и др.

Имея мало шансов на проведение своей политики посредством федеральных законов, но опираясь на беспартийное Правительство РФ, Б. Н. Ельцин многие вопросы государственного управления решал (в обход Государственной Думы) своими указами, которые носили временный характер. Тексты подобных указов направлялись Президентом РФ палатам Федерального Собрания РФ, и в них обязательно содержалась формулировка о том, что они действуют до урегулирования указанных в них вопросов соответствующими федеральными законами. Разумеется, исполнение подобных указов находилось под пристальным вниманием оппозиционного Президенту РФ большинства депутатов Государственной Думы, но они позволяли ему хотя бы таким образом осуществлять регулирование значительной части социальных отношений в сфере государственного управления.

Противоборство между ними затрудняло и замедляло законотворческий процесс, требовало поиска компромисса. Зато содержание подобных законов было более взвешенным и более качественным. Реализация положений подобных законов была более эффективной.

Думается, что в нынешних условиях (с учетом внесенных изменений в Конституцию РФ и в конституционное законодательство, о чем уже упоминалось выше) подобное сосуществование было бы если не невозможным, то, во всяком случае, весьма затруднительным. Во-первых, в силу того, что члены Правительства РФ получили право быть членами политических партий²⁶. Например, если на очередных или досрочных парламентских выборах победит оппозиционная президенту политическая партия, то члены Правительства будут назначены из ее состава. Во-вторых, потому, что Закон РФ о поправке к Конституции РФ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы»²⁷ установил разрыв срока их полномочий, что увеличивает шанс реального появления подобной ситуации.

Указанные изменения могут привести к тому, например, что Правительство РФ (особенно если срок президентских полномочий заканчивается, а выборы в Государственную Думу прошли «только что») будет сформировано из представителей той политической партии, которая победила на парламентских выборах, независимо от того, были это очередные или досрочные выборы депутатов Государственной Думы.

Подобная ситуация имела место, например, во Франции, когда на парламентских выборах 1986 г. при Президенте Ф. Миттеране победу одержали правоцентристы, а президент-социалист «доживал» срок своих полномочий. До победы на своих собственных выборах в 1988 г. он вынужден был сосуществовать с правоцентристским правительством и «терпеть» контроль со стороны премьер-министра внешнеполитической сферы, которая по Конституции Франции является прерогативой президента.

Сложившийся в этот период государственный режим был близким к министриалистскому, потому что правительство контролировало и Национальное собрание, и в значительной мере (через институт контрасигнатуры) Президента, что снизило эффективность функци-

онирования высших органов государственной власти в законодательной сфере и в законодательном процессе. К тому же досрочные парламентские выборы 1988 г. не обеспечили социалистам абсолютного большинства в Национальном собрании, и они вынуждены были управлять вместе с другими политическими силами, что в этот период вносило в государственный режим во Франции определенные черты парламентаристского свойства и одновременно продолжало влиять на эффективность функционирования органов государственной власти в законодательной сфере. С одной стороны, необходимость сотрудничества социалистов в Национальном собрании с другими партиями повышало качество принимаемых законов, с другой — такие законы, инициированные, как правило, социалистами, более нейтрально воспринимались «своим» Президентом.

Некоторые ученые называют государственный режим в полупрезидентской республике «монистическим парламентаризмом» с правительством, опирающимся на президента, что не совсем верно. Скорее всего, мы имеем дело с двумя видами государственного режима: «монистического парламентаризма» (или «рационализированного парламентаризма»), в периоды же сосуществования такой режим ближе к дуализму или парламентскому президентализму.

Исполнительная власть при полупрезидентской форме правления, как это показала Франция, где эта форма правления сложилась впервые, при определенных государственных режимах не ассоциируется исключительно с президентом. В ней вполне весомое и самостоятельное место имеет правительство, особенно сформированное оппозиционными президенту политическими партиями, победившими на парламентских выборах. Тем самым расширяется круг носителей власти, уменьшается риск узурпировать власть очередными личностями. В конечном счете на процесс формирования правительства активно влияет избиратель, отдавший предпочтение партии, победившей на парламентских выборах.

Таким образом, можно констатировать, что взаимодействие высших органов государственной власти при различных видах государ-

²⁶ СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1147.

²⁷ СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 1.

ственного режима в условиях полупрезидентской формы правления в законотворчестве имеет сложный и противоречивый характер, который зависит от множества факторов и по-разному влияет на возможность эффективной реализации полномочий каждой ветви власти. При одном виде государственного режима при указанной форме правления мы можем наблюдать, скорее всего, эффективное, чем эффективное принятие законов, которые, например, нередко имеют низкое качество и неэффективную реализацию. При другом виде государственного режима мы видим трудное согласование текста закона, «замедленный» законотворческий процесс, но более взвешенные формулировки и относительно эффективную его реализацию.

Следовательно, при такой разновидности государственного режима, как президентализм, при полупрезидентской форме правления мы, скорее всего, можем говорить об эффективном принятии законов, поскольку политические «единомышленники» разных ветвей власти могут легко «договориться» между собой, но эффективность реализации положений подобных законов во многом будет зависеть от качества их содержания. При другой разновидности государственного режима (дуалистической или парламентского президентализма), наоборот, можно, скорее всего,

говорить об известных затруднениях с принятием федеральных законов (из-за трудностей поиска компромисса между противоборствующими политическими силами в разных ветвях власти), но возможной эффективности их реализации благодаря достигнутым компромиссам и выверенным формулировкам.

Более того, поскольку на практике государственные режимы тесно связаны с конкретной формой правления, это позволяет заранее определить правовые рамки взаимодействия между высшими органами государственной власти в законотворческом процессе и выстроить соответствующую стратегию взаимодействия между разными органами государственной власти с целью повышения эффективности осуществления полномочий в законодательной сфере.

И самое главное: соответствующие признаки формы правления установлены Конституцией РФ, поэтому любые изменения во взаимоотношениях между высшими органами государственной власти при той или иной разновидности государственного режима, вызванной разными жизненными обстоятельствами, в итоге находятся в рамках правового поля и способствуют поиску оптимальной модели взаимодействия высших органов государственной власти Российской Федерации в законотворческом процессе.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Конституционно-правовые проблемы модели организации власти в Российской Федерации // Современные проблемы организации публичной власти / рук. авт. кол. и отв. ред. С. А. Авакьян. — М., 2014.
2. Краснов М. А. Искажение смысла российской Конституции — следствие несбалансированной системы власти // Конституционное право и политика : сб. материалов междунар. науч. конф. МГУ, 28—30 марта 2012 г. / отв. ред. С. А. Авакьян. — М., 2012.
3. Краснов М. А. Статус главы государства как элемент авторитарного потенциала президента // Государство и право. — 2015. — № 1, 2.
4. Михалёва Н. А. Координация правотворчества в Российской Федерации. — М., 1996.
5. Михалёва Н. А. Сущность и юридическая природа конституций социалистических стран (Сравнительно-правовая характеристика). — М., 1985.
6. Холмс С. Сверхпрезидентство и его проблемы // Конституционное право : Восточноевропейское обозрение. — 1993. — № 4 (5); — 1994. — № 1.
7. Чиркин В. Е. Конституционное право. — М. ; Воронеж, 2013.

Материал поступил в редакцию 28 ноября 2016 г.

FORM OF GOVERNMENT AND STATE REGIME: THE ISSUE OF THE EFFECTIVENESS OF THE LAWMAKING PROCESS

OSAVELYUK Aleksei Mikhailovich — Doctor of Law Professor at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Member of the Public Scientific and Methodological Advisory Council at the Central Election Commission of the Russian Federation
osaveluk@mail.ru
125993, Russia, Sadovaya-Kudrinskaya Street, 9

Review. Russian legal literature offers a range of scientific publications on the form and essence of constitutions, as well as the efficiency of the legislative process in the Russian Federation. One of the authors who have made a significant contribution to the resolution of these problems is Professor N.A. Mikhaleva. These problems were the determining directions of all scientific work of this famous national scientist-constitutionalist and are covered in this article. These problems have always caused and will cause vivid scientific interest, but not only because there are many great states with different socio-economic systems. Governance, public regime, political and territorial structure and functioning are regulated by the constitutions in different ways. But also because states themselves, constitutions governing their activities, their content, form and substance are in constant development. The existing scientific publications regarding these issues suggest different solutions to these problems. For example, N.A. Mikhaleva justly connected the problem of effectiveness of the highest government bodies in the legislative process with the effectiveness of the activities of the subsidiary organs of the state. Other authors attribute this to the form of Government established by the Constitution. This article attempts to reconcile this problem not only with the form of Government, but actually folded within each form of Government, regimes that develop under the influence of various factors.

The authors suggests a thesis that under such a variety of the state regime as presidentialism, under semi-presidential form of Government, we should talk about an effective adoption of laws as political "associates" of different branches of power can easily "negotiate" among themselves, but the effectiveness of the implementation of the provisions of such legislation will largely depend on the quality of their content. In other cases of the state (a dualist or parliamentary presidentialism), on the contrary, we can talk about the known difficulties with the adoption of the federal laws (because of the difficulty of compromise between the opposing political forces in the different branches of Government), but the possible effectiveness of their implementation through reached compromises and reconciling the language.

Keywords: state mode, lawmaking process, constitution, Mikhaleva, public authorities, the system of checks and balances, form of Government, the effectiveness of the legislation.

BIBLIOGRAPHY

1. Avak'ian, S. A. Constitutional Legal Problems of Model Power in the Russian Federation // Contemporary Problems of Public Authorities / S.A. Avak'ian (Ed.). — M., 2014.
2. Krasnov, M. A. Distortion of the Russian Constitution is the Result of the Unbalanced Power Systems // Constitutional Law and Policy: Proceedings of an International Scientific Conference. MSU, 28—30 March 2012 / S.A. Avak'ian (Ed.). — M., 2012.
3. Krasnov, M. A. The Status of the Head of the State as an Element of the Authoritarian President's Capacity // State and Law. — 2015. — № 1; No. 2.
4. Mikhaleva, N. A. Coordination of Legislation in the Russian Federation. — M., 1996.
5. Mikhaleva, N. A. The Content and the Juridical Nature of the Constitutions of the Socialist Countries. (Comparative Legal Description). -M., 1985 ...
6. Holmes, S. Superpresidency and its Problems // Constitutional Law: East Europe Review. — 1993. — № 4 (5); — 1994. — № 1.
7. Chirkin, V. E. Constitutional Law. -M.-Voronezh, 2013.