

## Яцек Залесны. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА И ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ИССЛЕДОВАНИЕ В СФЕРЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА. Варшава: ИД “Элипса”, 2015. 476 с.<sup>1</sup>

В объемной работе польского исследователя Яцека Залесны с красочной репродукцией собора Василия Блаженного на обложке через призму некоторых общих характеристик, присущих отношениям парламента и правительства в демократических государствах, рассматриваются такие отношения и их особенности в России. Поэтому монография представляет интерес для исследователей в сфере не только конституционного права России, но и сравнительного конституционного права, а в определенной мере и сравнительного правоведения в целом. Она может быть интересна и для российской практики, поскольку в ней есть определенные соображения, относящиеся к этому. Автор книги, хорошо знающий русский язык, создал работу на основе не только изучения польской и огромной российской литературы, но в значительной мере на базе первоначальных нормативных источников, в том числе из прошлого России.

Главную часть работы составляют *шесть разделов (глав)*, их названия отчетливо показывают содержание книги. В *разд. 1 (с. 19–58)* дана общая характеристика системы управления в Российской Федерации. Свой подход автор характеризует как горизонтальный анализ в связи с взаимоотношениями трех ветвей власти (с. 19), но особо выделяются функция контроля и место Президента РФ (таким отношениям уделено преимущественное внимание в *разд. 1* и немало места в *разд. 2*). Хотя, казалось бы, это несколько выходит за пределы названия работы, но такой подход Я. Залесны верен: без учета роли президента в Российской Федерации сложно понять специфику некоторых отношений Государственной Думы и правительства. С этим связано и оригинальное положение Я. Залесны о “восстановленном вотуме доверия”.

В *разд. 1* автор верно говорит, что в России существует особая система управления, иная, чем американская или французская модели. В данном случае можно было бы использовать концепцию президентско-парламентарной республики. Кроме того, представляется, что, говоря об “общей характеристике системы управления” (с. 19 и след.), можно было бы упомянуть о роли органов публичной власти субъектов Федерации и местного самоуправления. Они – часть “общей системы управления” в стране.

*Раздел 2 (с. 53–138)* посвящен Государственной Думе России. Я. Залесны делает оговорку, что он не рассматривает отношения Совета Федерации и правительства. Действительно, название работы этого не предполагает, но Совет Федерации тоже участвует в законодательном процессе, в том числе и в связи с инициативами правительства (он рассматривает и те законопроекты, поступившие из Думы, которые были инициативами правительства). Совет Федерации участвует и в иных косвенных отношениях с правительством через Президента РФ (например, давая разрешение на использование Вооруженных Сил РФ за границей, что осуществляется правительством). Но в целом Я. Залесны прав. Совет Федерации

гораздо дальше от правительства, играет гораздо меньшую роль, да и каких-то прямых полномочий в отношении правительства у него нет, кроме как, например, заслушивания возможных докладов членов правительства (но не самого правительства) и без принятия оценочных решений и устных вопросов (последние возможны только при таких докладах). Роль самой Государственной Думы в этом разделе освещена полно и хорошо.

В *разд. 3* отражено участие Правительства РФ в законодательстве. Хотя в России, в отличие от многих стран, кроме правительства и депутатов проекты законов, относящиеся к сфере их деятельности, могут представлять в Думу и некоторые иные органы (например, Конституционный Суд РФ, хотя он никогда не представлял), подавляющее большинство законопроектов, как и в зарубежных странах, вносит правительство. В разделе тщательно рассмотрены отношения Думы и правительства в этом процессе. Новеллой являются положения о целевых программах правительства, служащих ориентацией для законодательства, установление их различий с посланиями Президента РФ.

Два раздела работы – *4 и 5 (с. 248–322)* посвящены государственному бюджету (подготовка и принятие закона о бюджете, парламентский контроль за исполнением бюджета). В этих разделах Я. Залесны делает исключение для первостепенной роли Думы в законодательстве, считая, что в данном случае главную роль играет правительство. В определенной мере это верно. Никто, кроме правительства, не вправе внести проект закона о бюджете, и оно, естественно, определяет основы его содержания. Иной инициатор невозможен. Проект закона о бюджете, бумажный текст которого весит в России сотни килограммов, – крайне сложный документ. Необходимой информацией и комплексом знаний для его подготовки обладает только правительство. Но все-таки закон принимает парламент, он же вносит поправки (хотя опять только по инициативе правительства). Однако в отношении России все-таки остается оговорка. В Российской Федерации, в отличие от многих зарубежных стран, нет таких положений, что, если после ряда разных попыток парламент не примет закон о бюджете, правительство может ввести в действие бюджет прошлого года или даже проект, подготовленный правительством, т.е. проект правительства может по своей силе стать законом.

Можно было бы обратить внимание на такой российский институт, как “нулевое чтение” принципиальных положений бюджетного проекта, когда Президент РФ собирает лидеров парламентских политических партий, чтобы они высказали принципиальное мнение о проекте бюджета. У коммунистов почти всегда бывает отрицательное мнение.

В *разд. 5* достаточное внимание уделено Счетной палате (с. 297–312) (это – орган парламента). Однако было бы интересно сопоставить ее с Судом счетов, который во многих франкоязычных странах рассматривается как судебный орган (во франкоязычных развивающихся странах – “высокий суд”).

В *разд. 6* речь идет о парламентском контроле в отношении правительства, охарактеризованы его различные формы, их достоинства и некоторые недостатки. Я. Залесны верно

<sup>1</sup> *Zaleśny Jacek. Duma Państwowa a Rząd Federacji Rosyjskiej. Studium z zakresu prawa konstytucyjnego. Warszawa: “Elipsa”, 2015. 476 s.*

говорит, что у Думы согласно Конституции и законодательству Российской Федерации (в том числе законам о парламентском контроле) есть широкие полномочия в отношении правительства. Недостаток в том, что она их не всегда использует. Последнее верно (например, создание следственной комиссии использовалось всего один раз, двойной вотум недоверия – ни разу). Но все же полномочия Думы не так широки. Недоверие нельзя выразить одному министру, а только всему составу правительства, институт интерpellации неизвестен. По ежегодному отчету правительства решения Думой не принимаются. Устных вопросов к членам правительства на заседании Думы нет (да они и не присутствуют). Такие вопросы могут быть заданы только по их докладам, имеющим информационный характер. Следственная комиссия не может быть создана одной палатой – только совместно, и др. Все это связано с особенностями формы правления и может быть объяснено, но это существует.

Высоко оценивая исследование Я. Залесны, мы попутно уже высказали некоторые соображения. Они не относятся к существу исследования, но имеют характер предложений, в частности для сравнения, чтобы отчетливее высветить положения книги.

Избранный автором верный методологический подход, разработанные им методики исследования, стройная система книги, ориентация на природу юридического исследования, не отвлекаясь на побочные проблемы (он рассматривает в необходимом объеме и фактический материал, приводит некоторые интересные статистические данные (например, с. 102, 130)), позволили Я. Залесны создать целостную работу об отношениях Государственной Думы и правительства в России. Монографических работ именно такого специального профиля еще не было в научной литературе. Теперь она есть и знаменует определенную веху в исследовании отношений Государственной Думы и Правительства РФ.

**Вениамин Евгеньевич Чиркин, главный научный сотрудник Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ (E-mail: vechirkin@yandex.ru)**

**Veniamin Chirkin, principal researcher of the Institute of State and law, Russian Academy of Sciences, Doctor of Law, Professor, honored scientist of the Russian Federation, honored lawyer of the Russian Federation (E-mail: vechirkin@yandex.ru)**